

# 日独行政改革比較研究—情報通信規制を中心に

課題番号：16530088

平成16年度～平成17年度科学研究費補助金（基盤研究C・一般）研究成果報告書

平成19年3月

縣 公一郎

早稲田大学政治経済学術院教授

## 研究組織

研究代表者： 縣 公一郎 早稲田大学政治経済学術院教授)

(金額単位：千円)	交付決定額 (配分額)		
	直接経費	間接経費	合計
平成 16 年度	1600	0	1600
平成 17 年度	1900	0	1900
総計	3500	0	3500

## 研究発表

出版物 (著者名、書名、出版者名、年月日)

本研究の枠内で、次の成果を公表した。

縣 公一郎、「日独テレコム規制の展開と展望」、寄本・辻・縣編『行政の未来』所収、2006：465-483頁、成文堂。

縣 公一郎、「政策情報 — その論理的シェーマの構成」、北川／縣／総合研究開発機構編『政策研究のメソドロジー — 戦略と実践』所収、2005：30-46頁、法律文化社。

縣 公一郎、「行政文書管理のあり方 — ドイツの文書管理構想を参考にして」、総合研究開発機構他編『政策提言 — 公文書管理の法整備に向けて』所収、2007:195-212頁、商事法務。

Koichiro Agata, „Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen im Rahmen des GATS am Beispiel Japans“, in: Pitschas, Rainer hrsg., Welthandel und Entwicklung, 2007 (im Erscheinen).

以下で順次掲載し、報告する。

## 一. はじめに

「人間にとって、経済生活が死命を制するほど重要だからこそ、それを維持するために政府の介入が求められることもある。不必要な介入や規制は厳しく謹まなければならず、これまでであった過剰な規制を緩和していくことも必要である」<sup>1</sup>。この命題の後半部分は、一九八〇年代から先進諸国で展開されてきた規制緩和の本質を述べたものであり、他方前半部分は、その規制緩和にも限界があり、一定水準の規制を残存させる必要性が存在する場合がある、ということを示唆している。かかる規制緩和の進展とその限界という状況は、例えばテレコム部門において観察することが出来、正に日独両国の政策展開が、その典型と言って過言ではないだろう。

そこで本稿では、正しく一九八〇年代から展開されてきた両国でのテレコム規制緩和の展開と、二〇〇四年にくしくもほぼ同じ規制水準に落ち着き、一つのミニマム水準と解釈され得る規制の現況に関して概観すると共に、この後の展望を試みたい。筆者は、一九八〇年代以降の両国テレコム規制緩和を、二つの対極的モデルとして捉えてきた<sup>2</sup>。ドイツでは、一九八九年以降三段階による漸進的規制緩和が展開されたのに対して、日本では、一九八五年に大規模な一括的改革を行った後、補完的な施策を幾つか展開した、と解釈してきた。そして二〇〇三年から四年にかけて、両国では、今一度大きな法改正が実施され、上記の通りミニマム水準のテレコム規制に到達したと言えるだろう。

## 二. テレコム規制の構造

テレコム規制を議論する上で重要な論点は、少なくとも、事業形態、外資規制、ネットワーク規制、サービス規制、技術基準、接続ルール、料金規制、及びユニヴァーサルサービス規制の八点が挙げられ<sup>3</sup>、その結果生ずる規制担当官庁形態の変化が、更にもう一点として考慮すべきだろう<sup>4</sup>。二〇〇四年に至ってミニマム水準の規制に到達した段階で、今一度規制構造を振り返って解釈してみたい。

自然独占形態が生じやすいネットワーク産業の一つであるテレコム事業では、その**事業形態**は、公共部門であれ民間部門であれ、一社独占である場合が多かった。しかし、有線の音声通話通信のみのレヴェルから脱し、八〇年代当時少

なくとも無線通信の大幅普及が予想され、現実には動画を伴うインターネットの大規模展開へと発展したテレコム先端技術の進展は、この独占形態を崩し、他事業者の市場参入を促進して、競争による産業拡大を促す必然性を高めていた。そこで、独占形態を崩して他事業者の参入を認めるかどうか、事業形態規制の一番の論点であった。またここで、公共独占であった場合には、この公共事業体を民営化し、民間の新規参入事業者（NCC）との競争を促進する、という施策が中心であった。加えて、NCCとの相対的關係において、独占事業者であった事業体の規模をそのまま維持するのか、或いは分割するのか、という点も議論された。基本的には、市場開放されて民間事業者が多く参入すればするほど、テレコム市場が成長し、競争が促進され、テレコムサービスが充実して、消費者満足が向上する、と考えられている。

そして、この事業形態変化において、民営化事業体及びNCCへの出資者を国内のみに求めるのか、或いは海外資本の参加を容認するのか、といういわゆる**外資規制**が、選択肢として大きな意味を持っていた。公共独占であった事業体を民営化する場合、政府の株式保有率をどの程度にするのか、そして即座に海外資本による株式売却を認めるのか、という観点は、その後の事業体運営と、NCCとの相対的關係を規定する上で、決定的であった。加えて、NCC自体への外資参入に規制を加えるか否かは、その後のNCCの質的量的拡大を左右する観点であった。外資規制を緩和すればするほど、国内のテレコム事業者が海外資本に左右される可能性が高くなり、基本的に資本が国内か海外かを議論する意味が薄れていく。

この独占から競争への事業形態変化に伴って、競争促進の方式という点で、テレコムのネットワーク自体とその上で展開されるサービスとをどのような形式で規制するのか、という側面が、次の規制論点であった。**ネットワーク規制**では、有線・無線ネットワークの敷設・運営をどの事業者に認めるのか、そしてその場合有線と無線では認可の基準に相違があるのではないかと、少なくともこの二点が考慮された。有線ネットワークと無線ネットワークでは、敷設・管理の物理的・時間的コストに大きな差がみられるからである。また、**サービス規制**では、音声通話サービスと他の付加的サービスでは規制の方式が異なり、そもそも音声通話サービス以外には、規制が必要ではない、との認識が為されていた。音声通話サービスの必需性・普遍性は、付加的サービスとは大きく異なっている方である。従って、付加的サービスには、認可レベルの規制を加えない方式が考えられていた。

さらに、一つの事業者の立場から見た場合、ネットワークとサービスをど

のような組み合わせで事業運営できるのか、という点が、市場参入における重要な観点となる。そこで、規制形態としては、有線ネットワークと無線ネットワークの認可を分けるか否か、そして、このネットワーク認可と音声通話サービスへの認可を一括するか、やはり区別するか、という選択肢があった。つまり、有線・無線・音声通話一括、有線・音声通話一括、無線・音声通話一括、及び有線、無線、音声通話全て区分、という四つの規制方式が可能であった。なお、ネットワーク及び音声通話サービスの参入規制は、同時に退出規制をも意味し、一旦参入した事業者は、例え非採算性が露見しても当該領域から自由に退出することが出来ない、という意味において、当該領域における消費者保護としての意義も有していた。しかしながら、テレコム市場が成熟すれば、基本的にはネットワーク規制とサービス規制を撤廃し、参入・退出の自由が確立され、競争が促進される方向性が重視されている。

ネットワークとしてのテレコム産業に多種多様な事業者が参入すれば、事業規模や対象顧客に相違が存在して当然のこととなるが、重要であるのは、各ネットワークが円滑に接続され、規模の経済が作動することである。そのためには、技術基準と接続ルールが必要となる。**技術基準**とは、ネットワーク全体が相互に接続され、種々のサービスが展開されるために維持されるべき最小限の互換性である。これは、テレコムに関わるテクノロジー全ての分野に関わると思われるが、特に国際電気通信連合の電気通信標準化部門の提示する勧告に基づいて、国際的な技術基準が制定されていく。或る事業者が大勢の従っている技術基準を拒否することは、当該ネットワークへの互換性を拒否することを意味し、規模の経済が働くネットワーク産業では、一定の技術的方向性が定めれば、各事業者の市場行動はその方向に誘導されることになる。この方向性が、市場淘汰で決定される場合を *de facto* と呼び、何らかのトップダウン手続で決定される場合を *de jure* という。自然独占から市場開放に向かったテレコム産業の場合は、独占状態での技術がある程度標準となっていくことが多いが、それ以降の新しい技術については、政府主導ないしは事業者間の相互調整で *de jure* 方式で設定される場合がある。また、一般の市場と同様に *de facto* で標準が決定される場合も出てくるだろう。例えば、テレコム規制緩和の魁ともいえる端末機市場の開放に当っては、ネットワークに接続される端末機の技術基準が確定され、その基準に照らして認証されている製品のみが、市場で自由に販売され、利用に供されている。

**接続ルール**とは、技術的に接続可能であっても、或る事業者の経営政策的判断で他事業者とのネットワーク接続を拒否した場合、それだけで接続を拒否さ

れた事業者に不利益が生ずれば、最終的に消費者に不利益が生ずるため、ネットワーク接続判断そのものに関して定められるルールである。特に、市場占有率の高い支配的事業者が他事業者からの接続委託を拒否すれば、それだけで競争促進を阻む結果となる。それだけに、ネットワーク相互接続に関しては、事業規模の小さいNCCにとっては、最初から不利な立場に立たされている。ここで、ネットワーク接続を提案しても交渉に応じない、或いは、交渉には応じるが最終的に接続受託を拒否する、と言った行動パターンが想定できる。また、一事業体としてだけの支配的事業者の立場を考えた場合、他事業者とのネットワーク接続が自らの市場占有に不利に作用することが明確である場合には、接続受託を拒否するという行動が不合理である、ということは、強制的手段を以ってしか支配的事業者に理解させ得ないだろう。よって、接続ルールについては、第三者的な立場から何らかの裁定を下して適用する、という制度が必要となってくる。その意味で、テレコム市場に事業者が多く参入すればするほど、相互接続の問題が先鋭となる可能性があり、接続ルールそのものは、テレコム市場が展開するほど、存在意義の高まる規制領域と言えるだろう。

**料金規制**では、それまでの独占料金から転換し、開放市場下での価格競争を如何に制御するのか、という意味で、非常に重要な側面であった。この価格の展開が、市場進展を決定付け、逆に市場展開が、価格動向に影響するからである。まず料金規制対象となる領域は、ネットワークとサービスがあり、規制の方式は、公正報酬率規制、プライスカップ規制、及び長期増分費用規制と、制度として進展を遂げてきた。ネットワークとサービスへの規制は、上記の敷設・管理の規制における場合と同様に、有線か無線、及び音声通話かそれ以外の付加的サービスという区分によって、規制を加えるか否か、が判断されてきた。基本的には、料金設定も自由に行われることが、競争促進に資すると考えられているが、他方、ネットワーク料金のうち相互接続に関わる料金は、上記の理由により、接続を受託する事業者が必然的に有利な立場にあり、如何にして如何なるレベルの接続料金が設定されるかは、相互接続と市場展開そのものの促進について、非常に重要な意味を持つてくる。従って、料金規制の中でも、接続料金規制は重視されている。

加えて、料金規制方式は、事業体の経営行動そのものに影響を与えるため、その選択が非常に重要であった。投資額に応じて設定料金レベルが上昇し、投資すればするほど収益が上がる、という論理が働く公正報酬率規制は、テレコムに限らず公益企業一般に歴史的に適用されてきた方式であった。しかし、この欠点を克服するため、経営効率を上げればそれだけ収益が上がる、という論

理が働くプライスキャップ規制方式が考案され、国際的に見てそちらへの移行が進んだ。更に、プライスキャップ規制の場合、サービスの質的低下が生ずる可能性、或いは必要な長期的な資本支出の回収が十分に行われない可能性がある、という経験に基づいて、むしろ現在の規模と能力の設備を最新技術で再構築した場合の想定費用を計算し、それに基づいて現在の料金設定を行う長期増分費用規制が考案された。

最後に、**ユニヴァーサルサービス規制**は、ネットワーク規制、サービス規制、料金規制が緩和・廃止された際に生ずる可能性がある消費者不利益を、何らかの形で予め回避しようとするための規制である。従って、この規制は、上記三領域の規制とは対照的な性格を持っている。つまり、ネットワーク・サービス・料金規制が緩和・廃止されればされるほど、ユニヴァーサルサービス規制の必要性が高まってくる。上記三規制が撤廃されると、退出の自由も確保され、市場においては、非採算部門からの撤退は事業者の論理として当然の帰結となる。或いは、採算性のない部門ないし地域だけの料金を高く設定することも可能となる。しかしながら、有線ネットワークによる音声通話サービスを普遍的必需サービスと捉えるならば、非採算を理由に音声通話サービスが廃止されてしまう地域が発生することは、果たして許されるのだろうか。ユニヴァーサルサービス規制の発想は、普遍的必需サービスとしての有線音声通話を前提に、非採算を理由とした市場撤退を認めない、という哲学に支えられている。従って、上記三規制が撤廃されて、しかも市場が成熟すればするほど、ユニヴァーサルサービス規制の意義が高まってくる。なお、この規制には、大別して、事前に参入事業者による基金を設置して非採算部門への補填に当てる方式と、非採算部門が発生して初めて関連参入事業者から資金拠出する方式とがある。

以上のように、二〇〇四年までの展開を踏まえてテレコム規制の構造を捉えなおしてみると、自然独占から市場開放が為され、競争促進するために実施される規制と、競争がある程度促進されて当該規制も緩和され、市場が成熟してきたために必要となる規制に大別される、ということが分かる。これを踏まえて、次節では、筆者が対照的に捉えてきた日独両国のテレコム規制展開について、時系列的な概観とその規制緩和としての解釈を、今一度検討しなおしてみたい。

### 三. 日独規制緩和の展開

#### (一) 日本での展開

## 1. 改革の経緯

上述のように、日本におけるテレコム規制緩和は、一九八五年の時点で、一期に進展したが、加えて、一九九七年以降の一連施策と、二〇〇三年での改革が重要な分岐点であると言えよう。

**一九八五年の改革**では、事業形態、外資規制、ネットワーク規制、サービス規制、及び料金規制の点で、緩和が実施された。**事業形態**では、一九五二年に既に郵政省から経営分離していた日本電信電話公社を一括民営化して、日本電気通信株式会社（NTT）に転換し、その独占を廃止すると共に、NCCの新規参入を可能にした。NTTは、個別法によって設置された特殊会社であった。NCC参入のための新規制は、**ネットワーク規制**と**サービス規制**という形で体现された。この新規制方式は、第一種電気通信事業者と第二種電気通信事業者という事業区分であった。前者は、有線もしくは無線について、固有のネットワークを保持しつつ音声通話サービスを担当する事業者であり、当時の郵政省の認可を必要とした。他方後者は、固有のネットワークを保持せずに付加的サービスを提供する事業者であり、更に、特定の消費者にサービス提供する一般第二種電気通信事業者と、不特定の消費者にサービス提供する特殊第二種電気通信事業者に区分されていた。ここでの前者が郵政省への届出で十分であったのに対し、後者には、同省への登録が必要であった。この限りで、実質的には第一種電気通信事業者への参入規制が制度化されたことを意味した。

この場合、**外資規制**として、NTTに関しては、個別法によって政府の株式保有比率33%以上と外資参入比率20%以下が、そしてNCCに関しては、個別事業法としての電気通信事業法によって、外資規制が規程された。**料金規制**は、公正報酬率規制として、全てのテレコム料金に対して導入された。また、**技術基準**については、例えば端末機の場合は、電気通信事業法と関連法令が定める基準に基づいて、電気通信端末機器審査協会が認定する制度が導入された。

なお、この時点では、接続ルールについては、具体的な規制がなく、事業者間の自主交渉にゆだねられていた。加えて、ユニヴァーサルサービス規制についても、NTTに対して、個別法において精神規定として、NTTが必需サービスを普遍的に供給する義務が課せられているに留まっていた。

この一九八五年の一括改革の後、個別的な補完措置が幾つか実施されたが、規制構造として変化が現れるのは、**一九九七年以降の施策**を通じてとなる。その背景の一つは、WTO（世界貿易機構）におけるサービス貿易交渉の進展がある。一九九五年にGATS（サービス貿易に関する一般協定）の一部とし

て結実した基本電気通信交渉付属書の規定に基づいて、日本には固有の約束書（specific commitments）が規程され、その遵守が義務付けられたため、徐々に様々な補完的措置が実現されていった<sup>5</sup>。

一九九七年には、まず、懸案であった**接続ルール**が導入された。第一種電気通信事業者間の相互接続を義務化し、接続条件などの約款化、接続会計報告書の作成・公表、規則に基づく料金算定等が規程された。一九九八年には、NTTとKDDを除く第一種電気通信事業者に対する**外資規制**を撤廃し、NCCには外資が自由に参入できることとした。後にKDDが完全民営化されてNCCと同様の扱いとなり、外資規制はNTTの33%規制のみが残留することとなった。

そして、一九九九年には、**事業形態**の分野で象徴的な措置が執られた。NTTの四社分割である。支配的事業者としてのNTTの事業規模については、一九八五年改革の時点から問題視する見解が根強く、事業分割の是非が長い期間に亘り議論されてきた。その結果、この時点で、持株会社、NTTコミュニケーション（Com）、NTT東日本、NTT西日本の四社に分割することで決着した。後三社の株を持株会社が保有する形態として、経営の一体性を保持しつつ、事業自体は、当初長距離と国際通信を担当するNTTCom、東日本の地域通信に専念するNTT東日本、そして西日本担当のNTT西日本に三分割された。後三社の事業区分は将来解消され、三社が相互に事業乗り入れすることが想定されている。

一九九九年から二〇〇一年にかけては、**料金規制**に関する補完施策が相次いだ。九九年には、従来からの料金規制方式が、プライスカップ方式へと転換された。プライスカップ方式への移行は、かねてから長期に亘って検討されてきたが、この時点になって漸く実現した。他方、翌二〇〇〇年には、接続料金規制に関してのみ、早くも長期増分費用方式への移行が決定された。この点は、ネットワーク維持におけるプライスカップ方式の欠点を除去するための措置である。そして、二〇〇一年には、NTT東西二社にのみ料金規制が掛けられ、他の全ての事業者の全ての料金体系は、事前届出制となり、料金規制が撤廃された。これにより、料金規制の非対称規制が実現した。なお、この間に、中央府省再編に伴い、担当官庁であった郵政省は、自治省及び総務庁と統合されて、総務省となった。

同二〇〇一年には、**接続ルール**の分野で、電気通信事業紛争処理委員会が総務省に設置され、相互接続に関わる事業者間紛争の第三者処理機関が確立された。同委員会は、民間人を含む諮問機関で、電気通信事業者からの申請を受け

た斡旋及び仲裁、総務大臣からの協議命令申立て及び細目裁定申請等に関する諮問を受けた審議・答申、及びルール整備等について総務大臣に対して必要な勧告等を担当している。二〇〇四年までに、二七件の紛争を処理してきた。

二〇〇二年には、**ユニヴァーサルサーヴィス基金**が設置された。この制度では、NTTが或る部門ないし地域にユニヴァーサルサーヴィスの不備を感知した場合、同基金にその旨届出ると、同基金から総務省に対して発動可否の問合せが為され、発動指示が出た場合、同基金がNTTを含めた関連事業者に対し出資金額を計算の上出資要請し、関連事業者からの出資に基づいて、NTTがユニヴァーサルサーヴィスを確保する。これまで、この制度が実際に発動されたことは、二〇〇四年末の時点では未だない。

そして、第三の転換点として、電気通信事業法の大幅な改正が実施された**二〇〇三年改革**を挙げたい。ここでは、まずあらゆる**ネットワーク規制とサーヴィス規制**が廃止され、全てのテレコム部門への新規参入が完全自由化された。つまり、一九八五年の市場開放以来存続してきた第一種及び第二種の電気通信事業者区分が撤廃され、あらゆる部門での参入・撤退は、許可制から、登録・届出制へと移行した。総務省の定める一定規模の設備を保有する事業者のみが登録が必要であり、それ以外の事業者は届出のみが求められている。加えて、**料金規制**が、接続料金以外の料金に関する規制が撤廃され、例えばNTT東西との個別的価格交渉が可能となる。つまり、料金表からの値引きや、サービスのカスタマイズなどが交渉次第で可能となった。これにより、価格競争が促進される。ただし、接続料金については、長期増分費用方式による規制が残存している。

以上の大幅な規制撤廃は、事業者にとって事業展開に非常に有利に作用し、競争促進が図られると思われるが、他方、消費者の利益が逆にそれだけ損なわれる可能性がある。そこで、消費者保護のため、事業者による苦情処理やサーヴィス説明の義務化、及び公衆電話等の**ユニヴァーサルサーヴィス確保**の重視が示されている。なお、**技術基準**については、これまでの電気通信端末機器審査協会による認定に加え、事業者が基準に照らして自ら認定する適合自己認定制度が導入された。

## 2. 改革への解釈

以上のような、日本におけるテレコム規制緩和の展開を、規制構造に沿って解釈してみたい。**事業形態規制、ネットワーク規制、及びサーヴィス規制**は、二〇〇三年改革の結果、殆ど消滅した。それまで見受けられた日本の構造的特徴は、第一種電気通信事業者と第二種電気通信事業者の区分に基づく、ネット

ワーク規制とサービス規制の融合であった。これは、ネットワーク規制とサービス規制を水平に分離し、それぞれの参入を事業者に選択させるのではなく、ネットワークを保持する事業者が音声通話サービスを実施し、ネットワークを保持しない事業者が付加的サービスを供給する、という垂直的な事業区分を意味していた。この点は、例えば、全く別のネットワーク体系を保持する放送事業者がテレコム部門に参入する、という可能性を考えた場合、放送事業者がネットワーク提供だけで参入することを阻んでいた。この意味で、第一種・第二種の事業者区分は、通信と放送の融合を阻害していたと解釈できる<sup>6</sup>。しかし、今回の事業者区分撤廃により、こうした問題点も一気に解消され、事業参入の完全自由化が実現したと言える。また、これまでの第一種事業者がこれまでの第二種事業にも参入すれば、サービスの大幅多様化と競争促進が期待される。

また、**料金規制**に関しては、一九八五年以降当初の議論では、より競争を促進する規制方式を求めて、公正報酬率規制、プライスキップ規制、長期増分費用規制といった算定方式の模索が展開されたが、二〇〇三年改革において、接続料金以外では規制撤廃され、一定の料金表に基づくサービス供給方式から、事業者と消費者の個別的相対契約を認める方式にまで変化した。ネットワーク・サービス規制の全廃と、料金規制の原則撤廃を考え合わせると、テレコム市場そのものが成熟段階に達している、との判断が、二〇〇三年改革の背景に厳然と存在していると言えるだろう。

さらに、**外資規制**に関しては、一九九七年以降のフィエズで、相当程度の緩和が実現した。しかし、管見では、一九八五年以降の市場開放で、有線系の第一種電気通信事業者の新規参入がそれほど促進されなかった最大の理由は、このハードルの高かった外資規制にあったのではないかと、と思われる。もし外資参入が容易であったならば、長距離系のみならず参入したNCCと、海外資本、特に他国の主要テレコム事業者が提携して、早い時期から地域系ネットワークをも展開できたのではないだろうか。この点はさておき、外資規制がNTTのみに残存したことにより、NCCと海外資本の連携が、今後どのように進むのか。これは参入規制の撤廃と相俟って、競争促進にどのように作用するのか、注目される観点である。

よって、**技術基準**について適合自己認定制度が導入されたことを併せて、これまでの六つの規制論点では、ほぼ規制撤廃が完了したと見てよい。これは、テレコム市場が一般の消費財市場の構造と原則的に近接したことを意味し、逆に消費者の自己責任がそれだけ拡大したことを意味する。しかし、テレコムサ

ーヴィスはなおも必需性と普遍性を有する、と解釈すべきである以上、消費者保護の為の規制が必要と考えられよう。それが、接続ルールであり、ユニヴァーサルサービス規制である。

**接続ルール**では、事業者間接続自主交渉の原則という、いわば消費者に不利な接続ルールであった状態は、一九九七年のフェイズから改善され始め、接続義務化、接続料金規制、紛争処理委員会設置と、段階的に整備が進んできた。この体制が保持されつつ、参入完全自由化と相俟って、サービス競争の進展という、より消費者に有利な市場展開が実現されれば、これに勝ることはない。また、**ユニヴァーサルサービス規制**では、基金の設立により、サービス確保体制は整備された。ただ、その後の技術革新、特にブロードバンドの普及とIP電話の登場により、ユニヴァーサルサービスの定義に変化が生じている。従って、総務省は、既に確保すべきユニヴァーサルサービス内容の再検討を始めている。こうした改善努力を伴いながら、実際にユニヴァーサルサービス基金がどのような機能を実際に果たしうるのか、この点も今後注目したい。

## (二) ドイツでの展開

### 1. 改革の経緯

前述のように、一九八五年に一括的規制緩和を実施した後、一九九七年以降の補完的措置を継続し、最終的に二〇〇三年にほぼ完全な規制撤廃を実現した日本での展開とは対照的に、ドイツでは、一九八九年、九四年、九八年、及び二〇〇四年と四次にわたる漸進的規制緩和が進んだ。

**一九八九年改革**は、実は、日本が一九五二年に既に実現していたテレコム事業の公社化が、その主眼であった。この意味で、日独テレコム規制改革は、三七年のラグを以って始まっている。従来は、当時の連邦郵政省直轄事業としての連邦郵便が、郵便・貯金・テレコムの三事業を一括運営していた。テレコム規制改革を進める上での前提条件として、**事業形態**として、郵政省と事業との分離のための公社化、及び三事業の分離を実現した。この時点で、事業体として、DBPテレコムという公社が誕生した。また、この時点で、担当官庁は、連邦郵電省と改称された。その上で、**ネットワーク規制**として、有線系は同公社の独占を維持するものの、認可制による無線系での市場開放が実現した。よって、この時点から、無線系ネットワークの民間企業が誕生し始めた。また、**サービス規制**としては、独占・義務・任意の三種業務区分を設け、任意業務に対してのみ、認可制による民間企業参入を実現した。独占業務とは、**技術基準**、国際業務、技術革新であり、義務業務とは、**ユニヴァーサルサービス**で

ある。この部分については、公社の責任とされていた。**料金規制**としては、公社であるDBPテレコムが担当する部分については公正報酬率規制を適用し、他方、市場参入を果たした民間企業に対しては、プライスキャップ規制を導入した。**接続ルール**については、この時点では、未だ規定はされていなかった。なお、**外資規制**については、ドイツ商法上、全く規制が施されていないため、テレコム部門において民間企業が関係して来た時点で、實際上外資規制が全く存在しない、という状況となる。この第一次改革では、政策と経営の分離を達成して規制緩和の前提条件を確立すると同時に、可能な部分での市場開放をも開始した。

次の**一九九四年改革**では、まず**事業形態**として、郵便・貯金・テレコムの三公社を、一つの持株会社下で政府出資五〇%の混合企業化した。そして、公社時代までの公務員身分の時限保持を条件として、九五年以降、公社であったDBPテレコムは、民営化され、ドイツテレコム（DT）という民間企業へと転換された。つまり、九五年以前に職員であった者は定年まで公務員としての身分を保持し、九五年以降入社した者は、企業社員となった。更に、この時点からDTに対する政府株式保有義務は撤廃され、理論的に、DTは完全に民間企業化した。ネットワーク規制とサービス規制には、大きな変化はなかったが、**料金規制**については、全ての分野に関してプライスキャップ規制が導入された。この第二次改革では、支配的事業体の民営化が主眼であったと考えられる。

更に**一九九八年改革**では<sup>7</sup>、**ネットワーク規制とサービス規制**に大きな緩和が加えられる。特徴的であるのは、この分野に四種の免許制度を導入した点である。第一種は無線系ネットワーク事業者、第二種は衛星系ネットワーク事業者、第三種は有線系ネットワーク事業者、そして第四種は音声通話サービス事業者である。この制度の含意は、音声通話サービスが市場開放された点、それ以外の、ドイツで従来任意業務といわれたサービスが完全自由化された点、有線系ネットワークが市場開放された点、及びネットワークとサービスの規制が水平分離され、事業者の立場から見れば、三種類のネットワークと音声通話サービスを自らの企業意図に合わせて自由選択的に免許取得できる点、以上四つである。この点は、ネットワークとサービスの垂直結合を制度化していた日本の事業者区分とは、好対照であった。なお、この時点で、担当官庁であった連邦郵電省は、連邦経済省の外局としての連邦電気通信郵便規制庁へと縮小改編され、免許付与は、この規制庁が行った。

加えて、**ユニヴァーサルサービス規制**として、仮に不採算で確保が難しいと判断されうる部門や地域が見出された場合、当該市場で占有率四%以上を持

つ全ての事業者に対し、占有率に応じてユニヴァーサルサービス保持費用の負担を課すという、事後的確保体系が確立された。このユニヴァーサルサービス規制の判断は、やはり規制庁の権限であった。更に、**接続ルール**として、全てのネットワーク事業者に接続交渉義務が課せられ、交渉不調に際しては、規制庁が仲裁を行う。また、一定市場占有率以上のネットワーク事業者には、接続義務が課せられている。なお、ドイツでは、この時点で複数事業者間での電話番号ポータビリティが確立され、消費者にとって事業者選択に好都合な条件が整備されている。

そして、**二〇〇四年改革**では、大幅な電気通信法の改正が行われ<sup>8</sup>、第三次改革で設定された四種の免許制度が廃止され、新たなネットワークを敷設し管理する事業者の届出義務のみを残して、**ネットワーク規制とサービス規制**が撤廃された。加えて、接続料金に対するプライスカップ規制を残して、全ての**料金規制**も廃止された。

他方、**接続ルール**に関しては、全てのネットワーク事業者に接続義務が課せられ、接続上の事業者差別禁止、交渉情報の公開義務等が規定されたのに加え、特定のネットワーク事業者に対する接続料に関する別会計設定義務も制度化された。また**ユニヴァーサルサービス**としては、回線終端の確保、電話帳の配布、番号案内サービス、公衆電話の設置及び緊急電話の確保、以上五分野が明確に規定され、既設体制の下で、ユニヴァーサルサービスの確保が図られる。

## 2. 改革への解釈

ドイツの改革への解釈は、既述の日本と対照させてみよう。**事業形態**では、ドイツはそもそもテレコム公社化から着手せねばならぬほど、改革前には正に国家直轄事業であった。しかし、改革が始まってみると、八九年公社化、九四年混合企業化、九五年完全民営化と、三段跳びを果たし、日本が一九五二年から八五年の三三年掛けて変革した事業形態を、ドイツでは六年で実現したことになる。また、日本では、NTTに対する政府株式保有比率が規定され、**外資規制**も敷かれているのに対し、ドイツでは、DT株に対する規制は一切存在していない。加えて、NTTが、国内的配慮から四社（DoCoMoも考慮すれば五社）に分割されているのに対し、DTは全く一体性が保持されている。こうした株式保有や事業体制の相違は、特に国際競争力に影響を与える可能性がある。この事業形態と外資規制に関する相違を除いては、両国の規制状況は、現時点でほぼ同等と考えられる。

**ネットワーク規制とサービス規制**では、日本の垂直融合的な規制方式に比

べ、ドイツでは水平分離のメニュー方式で、事業者から見れば、事業意図に合わせた免許選択が可能であった。この点で、ドイツの方が、既存他部門のネットワーク系事業者、例えば放送事業者の市場参入が可能であった。ただ、最終的には両国とも、ネットワーク及びサービスの規制がほぼ完全に撤廃されたため、こうした相違はいまや問題ではない。

**料金規制**では、最終的に両国で接続料金を除いて全ての料金に対する規制が撤廃されたわけだが、規制方式に相違がある。ドイツでは、九四年の時点でプライスキップに移行して、現時点でもそれを保持しているが、日本では、プライスキップへの移行が九九年であり、しかも接続料金に対しては翌年に長期増分費用方式に更に移行している。ドイツでは、プライスキップの短所が余り顕在化していないようである。

**接続ルール**に関しては、両国とも、二〇〇〇年直前に少なくとも接続交渉義務が確立された。その後、交渉手続が両国とも充実されている。第三者処理機関の設置形態が、少々異なっている。ドイツでは、規制官庁自身が担当するのに対して、日本では規制官庁下の設置の民間人を含む諮問機関である。

**ユニヴァーサルサービス規制**においては、日本では、基金という言葉が使われている通り、事前に一定収益を上げている事業者から負担金を調達し、不備の生じた場合のユニヴァーサルサービス確保に備えている。他方、ドイツでは、制度的には事後算定の方式と考えられる。こうした違いがあるにせよ、結果的には、関連事業者が出資して共同でユニヴァーサルサービスの確保に当る制度は、両国に確立されている。

#### 四. テレコム規制の展望

「個々の規制を撤廃するか否かの決定も、単に社会的に不要不急となったという観点からではなく、その規制を続けることが国民経済的にプラスであるかマイナスであるかの観点から為されなければならない」<sup>9</sup>。この命題は、本稿冒頭に掲げた命題の判断基準となるもので、これに従えば、日独両国のテレコム規制では、国民経済にマイナスとなるような規制、例えば少なくともネットワーク規制、サービス規制、料金規制、以上三分野では、ほぼ完全に撤廃され、他方国民経済にプラスとなる規制、例えば接続ルールとユニヴァーサルサービス規制は、むしろ強化されている、と解釈できるだろう。テレコムという一つの産業分野で、規制緩和と規制強化が並行して生じる理由の一つは、テレコムサービスの必需性と普遍性に求められよう。純粋な民間財としての性格と、公共財的性格とを併せ持つ点に、どうしても規制を加えねばならない理

由がある。この意味において、日独テレコム規制が二〇〇四年の時点で到達した段階を、必要最小限のミニマム規制である、と表現したい。これは、緩和すべき規制が殆ど撤廃され、他方設定されるべき規制の基盤が確立されたと判断されるからである。

勿論、既述したとおり、特に日本における外資規制は、更に緩和される余地は残っている。特に、今後のNTTとDTの国際展開に注目し、必要があれば、日本では何らかの緩和措置を更に講ずる必要が生ずるかもしれない。この点は銘記しておく必要がある。また、既に総務省が検討に入った通り、日本でも、ドイツと同様に電話番号ポータビリティの確立が望まれる。

しかし、それ以上に今後着目すべきは、現時点の接続ルールに基づく相互接続の進展状況であり、ユニヴァーサルサーヴィス確保体制の機能である。相互接続の進展は、更なる競争の促進と価格低下を招来する非常に重要な要因である。現体制でこうした方向性が実現されるのかどうか、実現されない場合には、当該ルールのどこに不備があるのか、これらの観点を十分に吟味して、必要に応じて接続ルールの強化が為される可能性がある。

加えて、日本の場合、ユニヴァーサルサーヴィス基金は、実は発動されないに越したことはない。それは、市場原理でテレコムサーヴィスが供給されて不備がない、と言うことを意味し得る。現時点で実際に発動されていない。しかし、今後競争の進展は淘汰を招き、撤退事業者を発生させる可能性は全く否定できない。その時に、現時点の体制が十分であるのか、そしてそもそもユニヴァーサルサーヴィスとして認識すべき領域が現在の定義で十分であるのか、こうした観点は、今後の技術革新との関連において、十分考量し、やはり場合によっては、負担金の増額をはじめとした規制強化が必要となるかもしれない。

規制緩和と規制強化は、規制対象となる財・サーヴィスの性格に応じて、その展開が異なるといえる。この意味で、テレコム産業は、例え現時点で規制がミニマム水準に到達していたとしても、今後も注目に値する政策対象分野の一つと呼ぶべきであろう。

---

1 片岡寛光、二〇〇二、『公共の哲学』、早稲田大学出版部、一一四―一一五頁。

2 縣公一郎、一九九八、「ドイツの漸進的改革と日本のテレコム市場自由化」、『月刊 keidairon 七月号』所収：三三―三五頁、及び同、一九九九、「テレコム市場自由化の諸相 ― 日独比較の観点から」、『リヴァイアサン二四号』所収、一二三―一四〇頁。

3 縣公一郎、二〇〇二、「情報通信部門への規制政策 ― その展開と展望」、

---

早稲田政治経済学雑誌三五〇・三五一号所収、一〇九—一一三頁。

<sup>4</sup> 縣公一郎、一九九四、「日独電気通信政策比較研究の基本視座」、早稲田政治経済学雑誌第三二〇号所収、四一一—四四八頁。

<sup>5</sup> Agata, Koichiro, 2005, „Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen im Rahmen des GATS am Beispiel Japans“, in: Pitschas, Rainer hrsg., ....., im Drucke.

<sup>6</sup> Nakamura, Kiyoshi/Agata, Koichiro ed., Convergence of Telecommunications and Broadcasting in Japan, United Kingdom and Germany, 2001, Richmond

<sup>7</sup> 縣公一郎、一九九七、「ドイツ電気通信新体制の概要」、産業研究所編『各国の情報通信政策と情報産業の動向に関する調査研究』所収、一三九—一五一頁。

<sup>8</sup> 法文は、以下を参照：<http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/telekommunikationsgesetz,property=pdf.pdf>。また、新しい規制体系の骨格については、以下を参照：[http://www.regtp.de/reg\\_tele/start/in\\_05-00-00-00-00\\_m/index.html](http://www.regtp.de/reg_tele/start/in_05-00-00-00-00_m/index.html)。

<sup>9</sup> 片岡寛光、一九九〇、『国民と行政』、早稲田大学出版部、一二二頁。

1. はじめに<sup>1</sup>

政策は、改善のために行われる<sup>2</sup>。そうであるならば、政策自身も改善されなければならない<sup>3</sup>。それでは、どのようにすれば政策がよりよく改善されるのだろうか。それには、政策ができるだけ詳細に明示され、理念と現実の乖離が明確となり、この乖離をどのようにすれば極小化できるのか、この点を可能な限り詳細に検討できる状況を生み出すことが、一つの重要なあり方だろう。こうした問題意識から、本稿では、政策改善のための体系としての政策情報を論理的に議論してみたい。

特定の政策は何に貢献し、その背景にはどのような考量や利害関係があるのか。特定の政策がある程度進行実施されたら、それはどの観点で評価され、それが次の政策に影響するのか、影響するとすればどのような形でどの程度なのか。これらの論点は、政策を立案し決定し実施する主体のみならず、その政策から影響を受ける全てのアクターが、承知している必要があるだろう。なぜなら、関連アクターにより広く周知され、より多くの見解が表明されて、新たな視点の浮上、従来のやり方の修正・廃止、新たな解決策の模索、関連アクターの意識の変化等を誘発して、次のステップの改善に繋がれば、それだけ望ましいからである。

---

<sup>1</sup> 本稿は、拙稿「政策情報 — 公共政策学の視座から」、『NIRA 政策研究』Vol. 17 No. 2 所収、2004 : pp17-20 に依拠している。

<sup>2</sup> この命題は、政策をあるべき姿の実現や問題解決のための目標志向的体系と捉える見解が見られることから、否定されないだろう。例えば、Fischer, 2003 : p. 60、Colebatch, 1998:p. 73、Hill/Hupe, 2002 : p. 5 が挙げられる。また、Birkland, 2001 : pp. 19-21 の整理もこのコンテキストで興味深い。

<sup>3</sup> この命題も、政策改善の必要性和可能性を議論する論者がいることから、否定されないだろう。例えば、Dye, 1987<sup>6</sup>:p342ff.、Majone, 1989:p——、Sabatier, 1999:pp. 169f、が挙げられる。

そこで本稿では、こうした観点の概括的整理を行い、政策情報の論理的考察を目指すことを第一義として、段階的な政策過程の区分に立った政策循環を基盤としながら、政策情報の論理的シェーマの形成を目的としたい<sup>4</sup>。次節では、政策情報を議論する際の背景となるいくつかのスタンスについて概観し、そして第3節では、政策循環の各段階でどのような政策情報の側面が主として対象となってくるのか、という論点を、各段階を追って概括的に論じた後、各段階でどのようなアクターが主として関与し、どのような情報をもたらすのか、という観点を見てみたい。その際、政策領域毎の専門的知見にも着目したい。そして最後に、政策情報の意義について、3点指摘しておきたい。

## 2. 政策情報の背景

### 2.1. 政策情報へのスタンス

政策情報を論ずるに当たって参考となるのは、まず政策を巡る情報に関する二つの区別であろう。ひとつは政策のための情報(information for policy)であり、今ひとつは政策に関する情報(information of policy)である。この区別の最大のポイントは、政策を議論する時点で、当該政策を当事者として主体的に取り扱う立場にあるのか、あるいは一歩下がった観察者としての立場にあるのか、ということであろう。つまり、ある政策をこれから決定し実施していくために必要とされ、収集処理される情報と、既に決定されて実施された政策に関して収集処理される情報の区別である。これには、政策のための分析(analysis for policy)か、政策に関する分析(analysis of policy)か、という議論が背景となろう<sup>5</sup>。前者は、政策決定のために政策過程に投入される分析で

---

<sup>4</sup> 例えば John, 1998:pp22f. では、政策循環という捉え方の不適切性が強調されているが、本稿では、政策の論理的構成を捉えるために、段階的な政策循環のシェーマを採用する。

<sup>5</sup> 例えば,Parsons, 1995, pp. 54f.、Marinetto, 1999, pp. 5f.、及び Hill, 1993<sup>2</sup>: pp. 5f. があり、また Anderson, 1979<sup>2</sup>, pp. 6f. に挙げられている政策研究の政治的理由と科学的・専門的理由の区別も、このコンテクストに入るだろう。

あり、特定の政策を標榜するための分析とされ、後者は、既に行われた政策決定とその内容に関する分析と、その実施状況を観察し評価する分析である。

この場合には、規範・処方的分析と記述・説明的分析の区分<sup>6</sup>も為される。論理的には、過去の政策に関する記述・説明的分析に基づいて、目標志向的に将来の政策について、規範・処方的に分析する、という流れになるだろう。また、分析対象を、政策内容と政策過程にわけ、この区分と規範的/記述的分析の区分を組合わせて、マトリクスとして考える場合もある<sup>7</sup>。つまり、どのような政策が決定実施されるのか、という観点と、特定の政策がどのような過程を経て決定実施されるのか、という観点を区分に立って、政策内容に関する規範的分析と記述的分析、政策過程に関する規範的分析と記述的分析、以上4つのスタンスが区別される。そこで本稿では、分析的シエーマとしては、政策内容と政策過程、規範的側面と記述的側面、これらの観点を意識しながら、総論的に政策情報の論理的構成を考えて行きたい。

このアプローチは、最終的に政策のための情報と政策に関する情報との論理的融合を意味し、少なくとも政策当事者と政策観察者が、一つの共通した政策情報の分析的シエーマを共有できれば、各政策に関わる両者のコミュニケーション<sup>8</sup>を促し、当該政策の改善に少しでも資する可能性が生まれるのではないだろうか。その意味で、本稿は、こうした共通シエーマの構想を試みていると見なされるだろう。

## 2.2. 政策過程へのスタンス

政策情報を議論するには、加えて政策過程の捉え方を明確にしておかねばならない。政策過程論は、問題設定から政策評価や政策終結に至る段階的区分を前提とする場合が多いが、これを批判した典型的な捉え方は、ゴミ箱理論だろ

---

<sup>6</sup> 例えば、Windhoff-Heritier, 1987:S. 17f. を参照。

<sup>7</sup> Nagel, 1983:cap. 9 を参照。

<sup>8</sup> 政策コミュニケーションの重要性については、Meltsner/Bellavita, 1983:pp. 16f. を参照。

う<sup>9</sup>。組織内の意思決定において、政策過程各段階間の論理的な移行を否定し、むしろ混在する様々な情報の中から抽出される偶発的な選好と経緯を強調するものである。また、政策の窓モデルも、アジェンダ設定に限定されるものの、段階的要素の論理的移行よりも、むしろ問題・政策・政治の流れという要素が同時に作用すると捉えている<sup>10</sup>。現実の状況を見てみると、例えばゴミ箱理論のように、手段の選択が先に行われて事後的に問題設定が為され、目的が後付的に正当化されたり、また政策の窓モデルのように、政策の流れが熟して、これに触発されて問題の流れも顕在化し、政治の流れが活性化して、一気にアジェンダ設定に至ったりする場合も多いだろう。しかし本稿では、こうした経緯が実際にあったとしても、当該政策がどのような問題解決に貢献し、どのような解決策を選択・実施して、どのような成果を挙げたのか、という解析も可能であり、またそうすることが将来の政策を構築する上での一助となるだろうと考えて、論理的構成に視点を定めたい。その場合に分析的シェーマとして分かり易いものに、政策循環がある。

### 2.3. 政策循環

政策過程の段階的区分として、本稿では最もシンプルと思われる5段階を採用したい<sup>11</sup>。つまり、問題設定、選択肢選考、政策決定、政策実施、及び政策評価である。これら5段階のうち、特に選択肢選考を、例えば、複数選択肢の措定、各選択肢の分析、選択基準の設定、選択基準に照らした各選択肢の評価

---

<sup>9</sup> March/Olsen, 1979:cap. 2。問題と解決策が諸アクターによってゴミ箱に投げ込まれ、そこから行動選択の機会が生まれるとされる。なお、このモデルの分かり易い解説は、Schubert/Bandelow, 2003:S. 89 参照。

<sup>10</sup> Kingdon, 1984:cap. 8。なお、このモデルの分かり易い解説は、Sabatier, 1999:pp. 73f. 参照。

<sup>11</sup> Windhoff-Heritier, 1987:Kap. 3、及び Schubert/Bandelow, 2003:Kap. 4 を基調としながら、Colebatch, 1998:pp. 105f.、Sabatier, 1999:pp. 20f.、Hughes, 1998<sup>2</sup>:pp135f. を参照した。

等に細分化する見方もある<sup>12</sup>。しかし本稿では、当該段階を単純に選択肢選考として一括して捉え、そこで扱われる情報の区分にむしろ力点をおきたい。

またここでは、全く新たに解決すべき問題が発生した場合を一応想定して、新たに問題設定する始原的状况に立脚したい。そして、設定された問題の解決に向けて選択されるべき政策選択肢を複数検討し、単一もしくは複数の選択肢が政策決定に提示された段階を、選択肢選考と捉え、提示された選択肢を基に、法律のようなリジッドな形式であれ、告示のような実際的的形式であれ、問題解決のための政策を選択することを、政策決定と捉えたい。そして、決定された政策を具現化して、財・サービスの供給や行動規範の適用等を行う政策実施を経た後、実施された政策の具体的成果に関して、評価を行い、政策評価として次のフェイズへのフィードバックを行う。

この政策評価において、所期の目的が既に達成されたという判断や、逆にその政策自身の意義が認められないという判断がなされた場合は、当該政策の廃止が俎上となり、実際に廃止された場合は、政策終結となる<sup>13</sup>。また、当該政策の不備から、修正補完が必要となった場合には、フィードバックとして、新たな問題設定が生じたり、問題設定を経ずに次の選択肢選考に直接影響を与えたりする。この一連の流れが一回転して、政策循環が形成される。そこで次節では、政策循環の各段階で主として対象となる政策情報の論点を、段階毎に見てみたい<sup>14</sup>。

### 3. 政策情報の要素

#### 3.1. 問題設定

政策形成の始原的状况では、実は問題設定こそ、最も重要な要素だろう。そもそも何らかの問題が存在しているのか否かの判断は、それ以降の行動として

---

<sup>12</sup> 一説には、18段階に区分する見方もあるという。Hill/Hupe, 2002:p. 6 参照。

<sup>13</sup> Windhoff-Heritier, 1987:S. 107f.

<sup>14</sup> 各フェイズでの情報の構成については、Irwin, Lewis G., 2003 全般、及びCohen/Eimicke, 2002<sup>3</sup>:cap. 8 の記述に触発されている。

の政策を発生させるか否かの分岐点となるからである。そして、もし何らかの問題が存在しているとの判断が下された場合、その問題をどのように定義し設定するのか、ということが、続いて形成される政策のあり方を規定する。従って、問題の明確な定義も、非常に重要である。この段階では、少なくとも事実前提、制度、及びアクター利害という3つの政策情報が関連してくるだろう。**事実前提**とは、問題の存否と具体的問題設定の憑拠として、当該政策の対象となっている分野、地域、集団、関連テクノロジー等に関する事実関係、例えば、累積データで把握できる各種の統計や、調査データを基に推定される統計的趨勢、科学的知見に基づく将来の発展可能性や展望である。例えば、年金制度の展望は、将来の人口構成予測に大きく影響を受け、仮に当該年金を現時点で全く新たに創設するとすれば、こうした人口構成予測、国民経済展望等を事実前提として明確にする必要がある。なぜなら、将来状況が変化した場合に、旧来の制度が前提とした事実と、問題が新たに顕在化した時点での事実を比較して、問題認識を新たにする必要があるのである。

またここでの**制度**とは、現行で実施されている法令や条例、要綱等に基づいて、当該問題に関連して既に運用されているメカニズムそれ自身と、それに関する社会的認識と言い表せるだろう。これら関連制度は、できるだけ網羅的に把握し、相互の相違、類似、矛盾を明確に捉え、問題の背景として現時点でどのように影響しているのかを明確に捉えておく必要があるだろう。多くの場合は、現行制度の不備が新たな問題設定に繋がる可能性が高い。これらの認識は、次段階である選択肢選考で、そもそも全く新しい制度を導入すべきであるのか、或いは単一制度の修正・廃止、複数制度の融合等を図るべきなのか、といった考量の前提となるからである。**アクター利害**とは、関連するアクターが当該問題に関して潜在的顕在的に有する利害であり、これが問題設定の時点でどのように認識されているのか、という点が重要である。新たな問題認識は、特定アクターの利害を出発点とすることがあり、この特定利害が、他の関連アクターの利害に抵触する可能性が十分ある。従って、問題設定の時点から、アクター間利害対立については、注意しておくべきであろう。

さらに、問題設定の段階では、こうした3つの要素がどのように認識された上で、なぜ問題が存在すると判断されたのか、そして存在すると判断された問題がどのように定義されたのか、つまり**問題設定の理由と問題の定義**の2点を、明確に情報として記述しておく必要があるだろう。どのような事実前提に立って、現行制度とのどのような連関において、そしてどのようなアクター利害関係の中で、なぜどのような問題を認識したのか、そして認識された問題とは、どのように定義できるのか、これらを文書として明確にしておく必要があるだろう。というのも、論理的には、選択肢選考以降の段階においても、できるだけこの2点に立ち返って省察する必要があるからである。

### 3.2. 選択肢選考

問題設定に続く選択肢選考では、**問題解決のために想定される選択肢個々の経済的合理性と政治的合理性**が、考量されねばならない。そのためには、少なくとも先行事例・理論、行政内部情報、およびアクター利害が政策情報として関連してくる。**先行事例・理論**とは、当該問題や選択肢に関連した国内外の先行事例や理論研究、科学的知見等のうち、選択肢形成に影響を与えうるものであり、加えて当該問題に関して社会のあるべき姿に関する規範論的な価値観念もこれに含められよう。例えば年金制度の場合、他の先進諸国ではどのような制度を採用しているのか、その背景にある社会保障理論は何か、それらの制度に反映されている社会哲学はどのようなものであるのか、といった観点である。

ここでの**行政内部情報**として、行政機関が当該選択肢に関して保有している情報、特に資源上人員上の制約条件、過去の政策決定が為された経緯や判断根拠、特に根拠としたデータや判断論理等が重要である。年金制度の複数選択肢が指定された場合、各選択肢による配分状況の中長期的展望、その社会的コスト等が示される必要がある。また、選択肢個々に関する**アクター利害**も、当然考慮される。この場合、問題設定の場合に考慮された利害と、個々の選択肢に関わる利害とは、必ずしも一致するとは限らないため、選択肢選考に当たって、改めて利害を把握し直す必要がある場合もあろう。アクター間の利害関係は、

政策のタイプによって変化するとされている<sup>15</sup>。特に再配分的性格を帯びた政策の場合には、アクター間に利害対立を呼ぶ場合があり、選択肢毎の利害関係を明確に捉えねばならない。

これら情報を基に、具体的選択肢を定式化すると共に、個々の選択肢の経済的合理性を、例えば費用便益分析等の手法を用いながら判定すると共に、関連アクター利害と関係した政治的合理性、特に政治的実行可能性について、判定されなければならない。なお、これらの合理性をどのような手法や方式で判定するかについては、本稿の範囲を超えるため、その判定の必要性のみを指摘しておきたい<sup>16</sup>。

選択肢選考の段階では、少なくとも選考に付された**選択肢個々の詳細な内容**、特に設定された問題を解決するための政策体系が持つ目的と手段の構造、及びそれら**選択肢個々の経済的・政治的合理性に関する判定結果内容**と、その**根拠となったデータ**が明確に記述されている必要がある。これは、上記のように政策決定の段階以降でも、**選択肢選考**に立ち返って跡付ける可能性を残すためである。勿論、政策決定段階以降で**選択肢選考**段階での政策情報に立ち返った場合、実際に判断が誤っていたことが判明する場合もあろう。過誤の重大性にも拠るが、どのような形で**選択肢選考**に誤りがあったのか、という観点を事後的に示しうることも、評価の重要な一要素となるだろう。こうした**選択肢選考**に基づいて、政策決定が為される。

### 3.3. 政策決定

決定の段階に至って、新たな**選択肢**が提示されることもあろう。その場合には、前項で掲げた論点を同等に記述しておく必要がある。また、複数の**選択肢**が融合されて政策決定が為される場合もあろう。政策決定がどのような形式で

---

<sup>15</sup> Lowi, 1964:pp689f. では、分配・再分配・規制の3つの政策類型に区別されているが、Ripley/Franklin 1991:pp. 一で、更に規制政策が、保護的規制と競争促進的規制に区分されている点が、示唆的である。

<sup>16</sup> 本書第3章及び第7章参照。

行われるのかは、本稿の目的を超えるため言及しないが、どのような形式を通じてであれ、政策決定が為されれば、その**決定内容**は、克明に記述される必要がある。少なくとも、法令やプログラム等として新たに政策決定された内容、提示された政策目的と手段、手段適用の際の権限配分、財・サービスの配分計画、時間計画、予算等の財政的措置、そして可能な限りこの政策決定の根拠となった判断基準とアクター利害考量が、政策情報として蓄積される必要がある。これらは、勿論選択肢選考の段階から、選択肢個々について判然としていれば、それだけ望ましいが、少なくとも政策決定の段階で、選択された政策について、明確に把握される必要がある。

これらは、いわゆる政策内容を意味する。政策内容の明示は、より明晰な政策評価に繋がりうる<sup>17</sup>。つまり、決定内容は、**政策実施を経た政策評価における判断基準**としての役割を果たすために、できる限り定量的に表示されることが望ましいが、勿論定性的にしか表示できないものも存在している。従って、政策決定内容は、少なくとも政策評価に際しての判断基準となりうる形の定性的定量的情報として、しかも、アウトプット評価とアウトカム評価の双方を実施すると前提した場合には、その基準として機能する形式で、つまり目標とする社会変化の内容と当該社会変化の効果に関して、記述されていなければならないだろう。また、この決定内容が、どのような利害関係を反映したものであり、また利害関係にどのような変化を及ぼしうるものであるのか、といった観点も明確であれば、それだけ政策評価に資するだろう。例えば年金制度の場合、アウトプットとしてどれだけの規模の年金をどれだけの高齢者に支給し、それが社会保障として定量的定性的にどれだけのアウトカムを持ちうるのか、そして世代間関係にどのような影響を及ぼしうるのか、こうした観点は、政策決定の時点で明示されていれば、将来の政策評価にとっては、非常に明快な判断基準となるだろう。

---

<sup>17</sup> 政策決定内容がアウトプット及びアウトカム評価と如何なる関係にあるかについては、Flynn, 2002:pp. 209f. が詳しい。

### 3.4. 政策実施

政策実施の段階では、実施状況に関して把捉された具体的な定性的定量的データ、すなわちアウトプットデータと、当該実施状況に至った経緯と背景に関する記述が重要だろう。政策決定と政策実施との間には、プラス・マイナスの乖離<sup>18</sup>が生ずる場合が多く、その乖離に関する判定を行うことが、政策評価の目的となる。従って、政策実施の段階では、実施後の社会変化の内容を把捉するために、アウトプットデータとして、実施後の財・サービスの配分状況、時間的経緯、決算等を可能な限り定量的に把握すると共に、定性的な実施状況の描写も必要となる。

そして、どういう理由から現実にそうした実施状況となったのか、**政策実施の経緯と背景**について、できれば分析しておくことが、次の政策評価に資する重要なデータとなろう。どれだけの年金や補助金、諸手当が誰に支給されたのか、どれだけのインフラ施設がどこに設置されたのか、それは決定内容と比較してどの程度の乖離があるのか、その乖離はなぜ生じたのか、こうした観点が、政策実施段階で明確であれば、評価の充実度が高くなるだろう。

### 3.5. 政策評価

政策評価では、少なくともアウトプット評価を実施すると共に、可能な限りアウトカム評価の実現が望ましい。仮に政策実施段階でアウトプットデータが整備されていたとするならば、政策評価段階では、**アウトカムデータ**の収集が中心となる。つまり、政策実施を通じて生じた社会変化の効果を測定する必要がある。アウトプットとしての財・サービスの配分が、アウトカムとしてどのような**社会的効果**を生んでいるのか、この点を評価するためである。これは、例えば経済成長率や所得分布に関する統計データのように定量的把捉が可能であれば明確だが、勿論少なくとも定性的把捉を行うことが必要である。その際、**関連アクター利害**にどのような影響が及んでいるのか、という論点についても、

---

<sup>18</sup> 例えば、Hill/Hupe, 2002:pp. 10f を参照。

可能な限り把握し、当該政策に対するアクターの反応に注目する必要がある。関連アクターの満足不満足が、次の政策循環に大きく影響しうるからである。

例えば年金制度の場合、問題設定時での一定の事実前提に基づいて、一定データに基づく選択肢を選考し、政策決定を経て、年金支給が行われてきたが、毎年どのようなアウトプットが為され、その結果どのような社会的アウトカムが生じ、最終的に関連アクターはどのように影響を受け、どのような反応を示しているのか、当該政策に対する関連アクターの支持不支持派で如何なる状況であるのか、といった観点がこの段階で明示されるべきだろう。

以上のような政策情報を基に、定性的定量的アウトプットデータ及びアウトカムデータを、判断基準に照らして評価する。つまり、**政策決定の段階**で目標とされた**社会変化の内容が所期の通り実現しているか否か**、この判断を下さねばならない。この判断基準が政策決定の段階で明確に提示されていれば問題ないが、そうでない場合でも、政策評価の段階で、少なくともどのような判断基準を設定するのかを、事後的にせよ明示する必要がある。この**評価基準の明示**は、評価の後付けを可能とするために重要である。これらの評価基準とデータの対比は、費用対効果に関する効率性評価、政策自身の社会的意義を問う有効性評価、政策の影響が社会的に公平であるか否かの公平性評価といった形で、実際の**評価結果**として確定されるが、この評価の方式自身については、本稿では言及しない<sup>19</sup>。

### 3.6. 次の政策フェイズへ

その次に重要となるのは、**評価結果それ自身の公開**と、当該評価結果に基づいて次の政策循環に対してどのようなフィードバック内容が認識され、どのようにフィードバックされるのか、というフィードバックの内容と方式の公開である。単に政策評価が実施されただけに留まらず、その実効性を担保するために、フィードバックそのものに関する公開が必要だろう。この政策評価に関す

---

<sup>19</sup> 本書第四章参照。

る公開は、公開性基準として、それ自身が政策評価の観点となるだろう<sup>20</sup>。

そして可能であれば、次の政策循環に至って、どのような観点がフィードバックとして認識され、次の問題設定もしくは選択肢選考においてどのように反映されたのか、というフィードバックの影響について、少なくとも記述し、できるだけ公開される必要があるだろう。つまり、次のフェイズでどのような問題認識の変化が生じ、どのような新たな政策が必要とされているのか、或いは従来どおりの政策が継続されるべきであるのか、これに関する認識も公開されるべきである。これこそが、政策評価の意義であり、政策改善の実質である。従って、政策評価の一基準として、**評価結果、フィードバック内容、及びその影響の公開**を公開性基準として設定してもよいのではないだろうか。

フィードバックを伴わない評価ほど、空しいものはない。政策決定に基づいて政策実施状況を評価する政策評価は、それ自身多大なコストのかかるものである。それ故、政策評価の本質が政策改善にあるならば、改善に繋がるはずのフィードバックを伴わない政策評価は、全く無意味の営為であり、即刻中止すべきだろう<sup>21</sup>。例えば年金制度の場合、積立方式と賦課方式を巡り、議論が百出する。年金制度は、どのような理念で成立し、どのような経緯を辿って、どのように変遷してきたのか、

以上のように、始原的な問題設定に始まり、各段階を経て次の政策フェイズへのフィードバックの影響を捉えることで、少なくともその限りで政策情報の論理的な展開を考察することが可能だろう。それでは次に、こうした論理的な循環モデルの各段階において、如何に多様な政策アクターが、どのような形で関係するのであろうか<sup>22</sup>。

---

<sup>20</sup> なお、評価においては、当該政策の過去の評価からのフィードバックのみならず、同一地域他分野や同一分野他地域からの教訓も重要であり、Rose, 2005:pp128f. では、比較公共政策の枠組での教訓の重要性が指摘されている。

<sup>21</sup> 例えば、Wollmann(2002):249 では、アウトプット志向の政策評価美夜フィードバックの重要性が強調されている。

<sup>22</sup> アクター関連の着想は、Birkland, 2001:pp. 77f. から得ている。

### 3.7. 政策情報の関連アクター

まず**問題設定**では、本来政党や政治家が、国民や財界・労働界等の利益団体そしてNPOとの直接的関係を持つ選挙等の政治過程を通じて、問題設定を明確化することが望ましいが、実際には各行政機関が中心となって、こうしたアクターに加えて学界やシンクタンクとの交渉の中から、一定の制度を前提としながら、事実前提やアクター利害の明確化が図られ、問題の定義と設定理由が確定される。勿論、こうした多様なアクターは、個別利害の表出主体でもありうる。またここでは、以前の政策フェイズにおけるフィードバックの影響も十分考慮されるべきである。

次に**選択肢選考**では、やはり行政機関が中心となって、先行事例・理論、内部情報、アクター利害等の観点を考慮して、選択肢個々の内容規定、及び合理性判定とその根拠データが明確化される。これらの論点には、行政機関以外には、勿論政党や政治家もコミットしうるが、今日重要であるのは、先行事例・理論、選択肢の内容規定及びその判定に関して、学界やシンクタンクが関係しうることである。これは、シンクタンク等が自発的に関わる場合もあるが、行政機関から外部委託する場合もあろう。選択肢選考において、より多くの知見が反映されることは、それだけ選択肢の質的向上を図る可能性が大きくなるだろう。なお、この時点で留意すべきは、選択肢選考を外部委託する場合、それによって行政機関自身の政策策定・判断能力低下を招かぬよう配慮すべきである<sup>23</sup>、という点である。

そして**政策決定**では、法律や条例の形式では、最終的に議会が裁可するが、命令形式では行政機関の裁可による。ここでは、最終的に行政機関による政策決定内容の公開が、これ以降の段階に重要な意味を持ってくる。更に**政策実施**では、政策決定で規定された政策内容を基準として、主として行政機関が具体的実施に当たるが、PFI等のPPPの進展から、民間企業やNPOが政策実施に関

---

<sup>23</sup> これは、NPMによる行政機関の政策能力低下という視点で議論されることがある。例えば、Christensen/Laegreid, 2002:pp209f. 参照。

与しうる。従って、アウトプットデータやその経緯と背景に関しては、こうした民間企業やNPOからも収集されることとなる。なおこの時点でも、実施の外部委託が、行政機関の評価データ収集・判定能力の低下に繋がらぬよう、配意すべきであろう。

最後に**政策評価**では、まず行政機関自身によるアウトプット・アウトカム評価に関する基準とデータの明示、評価の実施、及びその公開が重要となる。この段階で、更に学界やシンクタンク等が評価に協力することがあり得る。いずれにせよ、行政主体の政策評価をまず公開することが重要であろう。これに基づいて、議会や裁判所によるフォーマルな評価、そしてマスメディアを中心とした世論や、NPO、再び学界やシンクタンク等によるインフォーマルな活動を通じて、**カウンター評価**が実施され、これが公開されることが望ましいであろう。こうしたメカニズムを通じて、多様な政策評価が展開されて、政策論議が活発化されることが、現代社会では重要だろう。ただし、次の政策循環にフィードバックさせる際には、やはり行政機関自身が中心となるべきことは、論を俟たないだろう。この意味で、フィードバックループを明確に制度化しておく必要がある。

なお、政策循環における各アクターの関与に関連して示唆しておくべきは、**政策領域別政策情報の重要性**である。それは、特に問題設定、選択肢選考、及び政策評価に係る。個々の政策領域に関する専門的政策情報は、やはりそれを担当する行政機関が最も豊富に収集し最良に判断しうる、という見解も優勢ではあるが、それにも当然限界が存在しよう。その場合、国内外の関連する財界、労働界、NPO、学界、シンクタンク等によって形成されうる認識共同体からの専門的知見の提供が、非常に重要である。これは、形式としては、特に審議会方式によって知見提供される場合が多いが、研究業績として公表されているものからも、当然摂取されうるものである。また内容的には、医療、情報通信、交通、環境等あらゆる**具体的実態的側面**に加えて、分析・評価手法等のメタフィジカルな側面も含まれている。評価手法の確立と評価メカニズムの精緻化である。この場合、行政機関それ自身が、当該認識共同体の一員となって、

積極的に専門的知見の摂取に取り組むことが、重要となるだろう。

以上のように、政策情報のフェイズ毎の内容と関連アクター、そして関連専門知識について概観したが、では、こうした政策情報を集約してプールしうる**政策情報の中枢**とは、一体誰なのだろうか。それは、やはり行政機関だろう。勿論、行政機関独りで為しうることではないものの、保有する情報量<sup>24</sup>の圧倒性と政策過程における一般的役割を考慮すれば、他のアクターとの協力の上で主アクターとして政策情報を収集保持していく任務は、行政機関を中心として果たされていくべきだろう。その意味で、収集の基盤と方法、保持の体系等、政策情報の管理論的側面の議論も、次の段階として重要となってくる。

では最後に、こうして蓄積された場合の政策情報の意義について、3点指摘して、本稿を結びたい。

#### 4. 政策情報の意義

##### 4.1. 政策評価の基準と結果、およびフィードバック基盤としての政策情報

以上のように、論理的シェーマの構成から見た政策情報は、政策循環の論理に従って多様な論点に関して検討・提供され、主として行政機関が中心となって統合されて、政策形成に結びついていく。既述の通り、現実の政策展開は論理的な循環を必ずしも経るものではないが、シェーマとしての論理を弁えておく必要は大きい。政策当事者と政策観察者が、共通したシェーマで特定の政策分野を分析し、分析結果を共有できれば、それがどのようなフェイズで展開された場合でも、両者の協力可能性は高まり、次の政策フェイズにフィードバック活用される可能性は高くなる。その意味で、政策情報を、政策評価の基準と結果及びフィードバック基盤として捉え、その整理・整備に重点を置くことの社会的意義は大きいだろう。

##### 4.2. 政策情報の公開

---

<sup>24</sup> McLaughlin/Osborne/Ferlie, 2002:p. 200. では、NPM が進展してもなお、行政機関が持つ情報上の役割の大きさが強調されている。

そして、政策情報に関わるアクターの多様性、そして政策そのものの社会的拘束力とその範囲を考慮すれば、政策情報そのものが、各々の段階で社会的議論に付されるために、幅広く公開される必要がある。その場合、政策当事者と政策観察者の協力可能性を更に一步進めると、こうした政策情報が、アーカイブの形で蓄積されており、どのような立場の人間からもアクセスでき、目的意識を持って当該の政策情報を収集・処理できるならば、あたかも担当の政策立案者の如く、立案すべき政策を形成する理論的な素地は確保されることとなる。理念型としては、パブリックコメントを利用して、採用に足るだけの政策案を国民個々が提示することも、想定可能であろう。

#### 4.3. 国益に繋がる政策情報

#### 参考文献一覧

- Anderson, James E., 1979<sup>2</sup>, Public Policy-Making, New York.
- Birkland, Thomas A., 2001, An Introduction to the Policy Process, Armonk.
- Christensen, Tom/Laegreid. Per ed., 2002, New Public Management, Hampshire.
- Cohen, Steven/Eimicke, William, 2002<sup>3</sup>, The Effective Public Manager, San Francisco.
- Colebatch, H. K., 1998, Policy, Buckingham.
- Dye, Thomas R., 1987<sup>6</sup>, Understanding Public Policy, New Jersey.
- Fischer, Frank, 2002, Reframing Public Policy, Oxford.
- Flynn, Norman, 2002, Public Sector Management, Harlow.
- Hill, Michael ed., 1993<sup>2</sup>, The Policy Process, London.
- Hill, Michael/Hupe, Peter, 2002, Implementing Public Policy, London.
- Hughes, Owen E., 1998<sup>2</sup>, Public Management & Administration, Hampshire.
- Irwin, Lewis G., 2003, The Policy Analyst's Handbook, Armonk.
- John, Peter, 1998, Analysing Public Policy, London.

- Kingdon, John W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York.
- Lowi, Theodore J., 1964, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, vol. 16:pp.675-715.
- Majone, Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Heaven(今村都南雄訳、1998『政策過程論の視座』) .
- March, James G./Olsen, Johan P., 1979, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo.
- Marinetto, Michael, 1999, *Studies of the Policy Process*, London.
- McLaughlin, Kate/Osborne, Stephen P./Ferlie, Ewan ed., 2002, *New Public Management*, London.
- Meltsner, Arnold, J./Bellavita, Christopher, 1983, *The Policy Organization*, Beverly Hills.
- Nagel, Stuart S. ed., 1983, *Encyclopedia of Policy Studies*, New York and Basel.
- Orwin, Lewis G., 2003, *The Policy Analyst's Handbook*, Armonk.
- Parsons, Wayne, 1995, *Public Policy*, Cheltenham.
- Ripley, Randall B./ Franklin, Grace A., 1991, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, Pacific Grove.
- Rose, Richard, 2005, *Learning From Comparative Public Policy*, London.
- Sabatier, Paul A. ed., 1999, *Theories of the Policy Process*, Colorado.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. Hrsg., 2003, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Oldenbourg.
- Windhoff-Heritier, Adrienne, 1987, *Policy-Analyse*, Frankfurt.
- Wollmann, Helmut ed., 2002, *Evaluation in Public-Sector Reform : Concepts and Practice in International Perspective*

## 1. はじめに

日本における行政文書管理のあり方を考える上で、ドイツで現在構想されている行政文書管理体系は、次のような点で、参考に値すると思われる。

- ① 文書の移管時及び保管後の遡及可能性を確保する観点から、一定の標準を示した統一的な文書管理体系を設計している。また、移管に際する選別をより早い段階から考慮する体系を構築して、合理的な運営を目指している。
- ② 紙媒体と電子媒体の併存する移行期を明確に意識しながら、最終的に全て電子媒体で処理されることが可能となる体系を目指している。
- ③ 統一的文書管理体系導入に際して、三つのシナリオを検討している。

そこで本稿では、このドイツにおける文書管理構想を概観し、日本への含意を探ってみたい。

この構想は、既に1999年に公表されていた行政文書管理体系<sup>1</sup>が、電子化の点で時宜性を失ったため、2004年秋に更新・公表された。この新構想は、連邦内務省に設置された各省横断的なKBS<sub>t</sub>（連邦行政情報技術に関する調整・助言室）を中心に作成され、これには、各州・各市町村の意向も、KoopAADV（データ自動処理連携委員会）と各州内務相会議を通じて反映され、連邦、各州、各市町村での行政文書管理の典型として提示されている。

最終的に電子媒体で文書管理するこの構想が示されている背景では、少なくとも透明性と遡及可能性、情報伝達量、効率、職員モチベーション、及び弾力性、以上五つの観点での成果向上が期待されている<sup>2</sup>。まず、電子処理を通じて、文書が少なくとも行政内部で時空を超えてアクセス可能となり、最終的に国民に対する**透明性と遡及可能性**が高まることとなる。その際、電子処理で自動的に文書が送達されることにより、行政内外を通じて飛躍的に**情報伝達量が向上**する可能性がある。加えて、透明性と伝達量の向上により、行政内外での情報伝達**効率の向上**が期待される。特に、媒体を電子化して統一することで、媒体変換なく多様な情報が伝達されうるからである。また、この文書管理体系では、職員が当該文書処理の状況を即座に把握し、自らの判断で必要な処理を行いうるという意味で、職務上の自己責任と自立性を自覚できるよう工夫し、**モチベーションの向上**を目指している。そして最後に、時空を超えた透

明性や効率の向上を通じて、意思決定に際した協力と調整の可能性が拡大し、対応の**弾力性が向上**すると期待されている。こうした管理体系構想は、VBS（案件処理システム：Vorgansbearbeitungssystem）と称されており、例えば次のように概括可能である。

## 2. ドイツにおける行政文書管理構想<sup>3</sup>

この文書管理構想は、体系の全体構想、電子媒体文書の選別と保管、及び電子媒体文書保管の技術面、以上の三つの構想から把握できる<sup>4</sup>。本節では、特に前二者からポイントを抽出し、後者から必要な限りで情報補完しつつ、文書管理の前提となる四原則、文書の様態、文書のライフサイクル、以上の三観点から構想を概観してみたい。

### 2.1. 文書管理の前提となる四原則<sup>5</sup>

ドイツでは、行政文書管理の背景となる原則として、少なくとも以下の四点が、掲げられている。第一は、**明確な分業と管轄権**である。各省庁の任務は一定の合理性に基づいて分業され、一任務一部署所掌が実現され、その任務に関する一文書一部署管理となる。これにより、原則的に、どの文書がどの部署の管理下であるのかが明確となる。この文書管理権所在の明確化は、行政内部での文書の公開性・透明性に資し、ひいては文書内容の作成と変更に関する遡及可能性を高めている。

第二には、**組織ヒエラルヒー**である。任務が各部署に配分された結果、各省庁組織は、大臣から係員に至るヒエラルヒー構造を呈する。この構造は、各省庁内のコミュニケーション経路を形成し、そこでは、上司による指示や命令が意思決定に影響する。従って、文書管理は、このヒエラルヒー構造でのコミュニケーション変化が十分反映されるよう設計される必要がある。

第三の原則は、**行政行為への法規拘束性**である。元来行政行為は、法規に基づく任務遂行という制約を受けている。この制約は、文書管理体系構築の上でも、その裁量に一定の枠組を与えるものであり、行政への法規拘束性に叶った管理体系構築が求められている。

最後に重要な原則は、**文書準拠性**である。行政が取り扱う全ての事案は、誰が処理する場合であっても、文書によって処理されなければならない。これは、誰がどのような意思決定を行い、どのような変更を加えたか、ということを逐一文書として残し、経緯と変更の遡及可能性を確保することを目的としている。あらゆる変更とあらゆる入力、記録される必要がある。この点で、電子処理それ自体は、目的に叶っている。加えて、複製容易な電子処理の場合でも、原

本と複製の同一性、信頼性、安定性が確保されなければならない。

## 2.2. 文書の様態<sup>6</sup>

### 2.2.1. 文書の分類

文書管理の基本単位は、ファイル (Akte) である。このファイルは、現在進行中の意思決定内容の単位を意味し、これに特定の標題とファイル番号が付される。一ファイルには、当該意思決定に関わる一定量の案件 (Vorgang) が含まれており、各案件は、複数の各文書 (Dokument) から形成されている。当該意思決定に一案件しか関わらない場合は、ファイルには、直接に複数の文書が束ねられる形となる。

紙媒体の場合、ファイルとは、実際に紙文書を束ねたファイルケースを意味するが、電子媒体の場合は、例えばパソコン上のディレクトリをイメージすればよいだろう。文書管理単位としてのファイルを表すディレクトリの下に、案件を表すサブディレクトリが位置づけられ、その中に、個々の文書がデジタル形式で束ねられていることとなる。

各ファイルは、五段階からなる分類体系に組み込まれる。この五段階とは、主分類(Hauptgruppe)、大分類(Obergruppe)、中分類(Gruppe)、小分類(Untergruppe)、そして該当項目(Betreffseinheit)である。例えば、主分類が行政管理、大分類が組織・業務管理、中分類が業務管理、小分類が文書管理、該当項目が文書管理一般といった形で、ヒエラルヒー化されている。そして、この五段階には、番号が振られており、例えば、行政管理が1であれば、組織・業務管理が12、業務管理が123、文書管理が1234、そして文書管理一般が12340、という形である。ここに仮に、文書管理原則という標題のファイルがあるとすれば、このファイルは、該当項目である文書管理一般12340に属し、ファイルとして一番目のものであれば、12340/1という番号が振られることになる。従って、個々のファイルは、6桁のファイル番号を保有し、他と区別される。このように、案件の区分が考慮される場合、個々の文書から大分類まで八段階の体系が存在することとなる。この分類体系は、ファイル分類表 (Aktenplan) として各省庁で規定される。例えば、連邦労働省では、この分類表が Web 上で公表されている<sup>7</sup>。

### 2.2.2. 文書の構成

各文書は、大別して、三種類の情報から構成されている。まず、**主要情報**で、これは、案件自身に関わる文書本来の情報である。これは、当該意思決定に関わる前提、選択肢の検討、意思決定内容とその根拠等、意思決定の実質的内容

そのものである。従って、この情報の質と量は、文書毎に千差万別であり、紙媒体と電子媒体が混在する場合には、その管理の重要性が拡大する。また、主要情報の形態は、多くの場合テキストであろうが、図表、更には画像である場合も考えられ、紙媒体の場合は、それを直接管理することとなるが、電子媒体の場合、どのようなソフトウェアを用いて保持し、管理するかが、非常に重要となる。

さらに、文書管理上重要であるのが、メタ情報と過程情報である。**メタ情報**とは、一般に、特定対象の確認と同一証明のための属性を意味し、文書の場合は、内容的な特徴と分類上の特徴に関する情報である。これには、上記の分類番号は勿論のこと、今回の構想では、所轄官庁名、ファイル標題、管轄課名、機密度等、非常に多岐に及ぶメタ情報の指定が為されている<sup>8</sup>。

そして**過程情報**とは、当該文書がどのような経緯で処理されてきたか、誰がどの時点で何に関わったのか等に関する情報であり、文書処理に従って時々刻々最も変化する情報である。電子処理の場合には、自動的に付される。例えば、現時点での文書の所在や、文書をファイルに組み込んだ時点の明示等が、この範疇に入る。以上、主要情報は意思決定の内容とその変化を、過程情報は主要情報の変化の経緯を、それぞれ示すのに対して、メタ情報は、文書全体の管理に必要な多様な属性を明示している。

### 2.3. 文書のライフサイクル

文書のライフサイクルは、当該文書の参照と使用の頻度を表す活性度という概念によって、捉えられる場合がある<sup>9</sup>。内部で作成された、もしくは外部から齎された新たな文書は、徐々に参照と使用の頻度が高まって活性度が増し、事案の処理が進んで、更に外部へと送られる段階に至り、事案の時宜性が弱まると、活性度が徐々に下がり、最終的に活性度がゼロないしそれに近くなると、何らかの形の永続的保管が為されるか、もしくは廃棄される。こうした文書のライフサイクルは、ドイツにおける行政文書管理においては、四段階において把握されている。処理、保留、移管、そして保管もしくは廃棄である。この四段階において、紙媒体の場合、文書が具体的にどこに留められているかを見てみると、処理期間は、文書作成部署それ自身であり、保留期間中は、当該部署もしくは当該省庁にある文書保管室 (Altregistratur)、移管期間中は、中間書庫 (Zwischenarchiv)、そして、最終的保管は、公文書館 (Archiv) で行われる。

#### 2.3.1. 処理<sup>10</sup>

処理のフェイズは、更に細かくは、受領、作成、配付に区別される。**受領**の

段階で考慮すべきは、外部文書の物理的な受領と、受領者による取扱である。まず、**外部からの物理的な受領**は、電子処理の進展によって、外部から宛先が的確に判断された場合には、担当者が直接受領できる利点があるものの、このように分権的に受領が行われると、受領文書の全体像を把握する箇所が存在しなくなってしまう。従来紙媒体の郵便としてのみ文書が受領されていた時代は、受領は郵便室で一元化され、受領文書が全て把握できた。従って、電子処理が進展する今後は、紙媒体との併存時期を含めて、全受領文書が一元的に把握できるシステムを構築する必要があり、一つのアイデアとして、ヴァーチャル受領室の設置が提案されている。つまり、外部からの電子文書受領を一括的に取り扱う部署を設け、しかも、理念的には文書を一つのサーバで一括管理するシステムである<sup>11</sup>。

紙媒体での受領、或いは電子処理にせよ担当者直接受領ではない場合には、担当者に的確に送付するために、**受領者による取扱**が、重要な意味を持つてくる。つまり、受領した文書がどのような事案であり、誰が的確な担当者であるかの判断が為されなければならない。この場合、既にファイル化された文書であれば、担当者が明確である場合もあるが、純粹に行政外からの文書の場合、この判断がその後の処理時間を左右する。ヴァーチャル受領室の場合、受領者から担当者に当該文書の存在が電子メールとして送付されるか、LAN上で知らされ、担当者がサーバ上で当該文書にLAN上でアクセスするかして、実質的な受領が完了する。この一連の受領フェイズから、文書にはその属性を示すメタ情報と、処理の経緯に関する逐次の過程情報が、それぞれ付与される。

的確な担当者に受領文書が送付された後は、具体的な**文書作成**過程での処理が始まる。現実の文書作成過程では、上記のように外部受領した文書を更に加工する場合と、何らかのきっかけの下に新規に文書を作成する場合とが当然ありうるが、今回の文書管理体系では、位置づけに殆ど差が出ないため、敢えて区別していない。むしろこのフェイズでは、文書の回覧、事案の作成と合意、文書の決裁と管理が重要である。

文書作成過程に付された文書は、意思決定に関わるアクターの間を**回覧**(Umlaufverfahren)される。ここで重要であるのは、回覧中のある時点で当該文書の所在が、管理担当者に常に明確であることである。ヴァーチャル受領室の場合、処理中の文書は、電子的に常にサーバ上に存在しているが、複数のアクターが、順次個別にアクセスして回覧する形となる。この回覧の過程で重要であるのは、その時点での文書作成部署名が過程情報として明記され、主要情報の文書作成上の内容変化が、バージョンアップとして記録されることであ

る。従って、内容変化が生ずる毎に、その事実が過程情報として記録され、更に当然のこととして、変化の前後で、内容自身が主要情報として過程情報と共に記録される必要がある。この点は、紙媒体の場合、従来なかなか保持されては来なかったが、電子媒体の場合は、必ず保持されることが技術的に可能であり、実際にも制度的に確保される必要がある。

この回覧を通じて意思決定が行われる場合、文書管理構築の上で、意思決定過程が定型的であるのか、非定型的であるのか、という区別は、非常に重要である<sup>12</sup>。なぜなら、その相違によって、文書の取扱われ方が大きく異なるからである。この区別は、特に、意思決定対象、意思決定関連アクター、処理経路、処理過程での具体的活動等の点で、対照的である。定型過程の場合は、意思決定対象は、判断基準の明確な実施任務であり、関連アクターはむしろ限定的であり、処理経路も明確で、具体的活動も単純である。他方非定型過程の場合は、意思決定対象は新規の企画任務であり、関連アクターの範囲も予測が難しく、従って処理経路も可変的であり、具体的活動も複雑多岐に亘る。この定型過程と非定型過程で扱われる文書ファイルを、ドイツでは、それぞれ定例ファイル (Fallakte) と実体ファイル (Sachakte) として区別している。この区別も重要であり、定例ファイルの場合に管理上求められるのが、ワークフローの機能性であるの対して、実体ファイルの管理で重要となるのは、処理経緯の遡及可能性である。つまり前者では、意思決定内容が殆どルーティン化し、大きな変化が予測されないのに対して、後者では、どのような意思決定が行われるかは全く千差万別で、逐一記録され、遡及されることが重要となる。

特に非定型過程の場合、さらに、意思決定の前提となる事実関係や統計等の各種資料が、回覧に際して添付されている点に注目しなければならない。ここで、主要情報と各種資料が一括して配布・回覧されることが、保証されねばならない。これは、メタ情報による主要情報と各種資料の包括によって、確保される。また、こうした非定型過程で関与したアクターが誰であり、どのような経緯で回覧され、文書内容上どこでどのような変化が生じたのか、という観点は、全体的確な過程情報を伴う主要情報<sup>13</sup>として把握されておく必要がある。

このような回覧において、ドイツでも日本の稟議制に似て、関係アクターが当該文書に順次署名していく (Mitzeichnung)。そして、当該文書の最終決定権者が署名した時点 (Schlusszeichnen) で、当該文書の作成が完了する。紙媒体の場合、この順次署名とそれに伴う内容変更は、署名者の地位毎にインクの色を変えて明示されてきたが、電子媒体の場合は、それが明確となるようにシステム上の措置が執られる。

最終署名が済んだ段階で、文書の**配布**が為される。これは、特に当該官庁から他の官庁や社会に向けて電子的に発送される場合には、ヴァーチャル受領室を介して行われる。紙媒体にせよ電子媒体にせよ、ハードコピーもしくはデジタルデータとして、コピーが残される。この時点で、主要情報は勿論だが、特に誰が誰に配布したのかという過程情報の保持が、管理上重要な意味を持っている。

なお、文書のライフサイクルを体系的に保持するため、この処理の段階から、メタ情報として、選別区分、保留期限、及び移管期限が明示されていることが望ましい。**選別区分**とは、ライフサイクルの最終段階での選別として、文書作成時から保管を予め決めている場合、文書作成時から廃棄を予め決めている場合、そして最終段階で保管か廃棄かを判定する場合、以上三区分がある。これらがメタ情報として、それぞれ A (Aufbewahrung : 保管扱い)、V (Vernichten : 廃棄扱い)、B (Bewerten : 判定扱い) という記号で、各案件単位で付されている。従って、A もしくは V が付されている場合は、文書作成者が案件の保管か廃棄かを予め決定していることとなる。B が付されている場合は、移管期限満了に伴い、当該公文書館が保管か廃棄を判定することになっている。

**保留期限**とは、次に述べる保留手続に則って、当該文書が移管手続に付されるまで当該部署に保留される一定期限である。これは、3年と規定されるのが通例であるが、これ以上の期限が設定されることもある。また、**移管期限**とは、保留期限が終了し、最終的に保管か廃棄かが行われる前に、移管手続として保管に向けた準備を行う期限である。この移管期限は、保留期限を含めて例えば30年間とされる。

なお、文書作成時に、選別区分が明記されていない場合は、次に述べる保留期間に入る時点で自動的に B とされ、保留期限や移管期限が明記されていない場合には、保留期間前に必ず確定されることとなっている。

### 2.3.2. 保留<sup>14</sup>

最終決定権者の署名が終了して、案件作成が完了した後、ドイツの文書管理体系上、伝統的にみて特徴的な制度は、ファイル化せよ (ZdA: Zu den Akten) という指示が、当該案件に文書作成者から付される形で、保留手続が存在することである。これは、**ZdA** という記号で表され、当面当該案件の作成が終了し、活性度が低下したので、ファイルに閉じ込んでよい、という意味である。ただし、その後も当該案件が参照されたり、修正さえされたりする可能性があるため、完全には移管されない、という保留状態である。

この保留状態に入ったファイルには、当該意思決定内容に関わる主要情報、メタ情報、及び過程情報が全て盛り込まれている。紙媒体との混在においては、主要情報としての関連資料も全て含まれている。この保留期間が過ぎると、当該ファイルは、もはや修正可能性を持った保留の状態ではなく、作成完結した状態となる。従って、保留期限の過ぎたファイルには、もはや一切変更を加えることは出来ず、いわゆる完結文書となる。

保留期限は、上記の通り処理期間中に予め定められており、当該案件が文書保管室に移された時点で、保留期限が発効する。しかし、当該案件に修正が加えられる毎に、保留期限が新たに発効する決まりとなっている。つまり、最終的な保留期限は、最後の修正が加えられた時点から計算されることとなる。

### 2.3.3.移管<sup>15</sup>

保留期限の過ぎたファイルは、紙媒体の場合は、上記の通り中間書庫へ移管されるが、電子媒体の場合は、当該省庁の中で、リアルにせよヴァーチャルにせよ電子文書管理室で、移管の手続が執られる。

電子媒体での移管のフェイズで留意されるべきは、移管されたファイルの再生可能性確保と、原本性の確保である。移管手続も、保留期間と全く同様に変更の加わっていないファイル内容が再生されなければならない。このためには、フォーマットの標準化、保存メディアの確保、的確機器・インフラの確保等が肝要となる。その措置として、文書のフォーマット変換、デジタル信号更新、及び保存メディアへの移転が挙げられている。**フォーマット変換**の原則として、ドイツでは、あらゆるファイルの保存を、テキスト検索可能な形態の画像情報で行うことに規定している。現時点のフォーマット標準として、SAGA(Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen : 電子政府アプリケーション標準・構成)が設定されている<sup>16</sup>。この標準を、例えば連邦全官庁が最終的に文書作成段階から採用すれば、これがあらゆる意思決定過程での基本プラットフォームとなり、文書形態が一元化される。それまでの時期、当面は、移管段階で紙媒体を含めて、全てのファイルを SAGA へ変換する手続が執られる。具体的には、当面にはコード化情報は PDF 形式とし、画像等の非コード化情報は TIF 形式もしくは JPEG 形式に変換される。現時点で特定の標準を定めたことで、今後の的確機器とインフラのあり方が確定されたことになる。

こうしてフォーマットが標準化されたとしても、現在の技術水準によっては、例えば 30 年以上の長期に亘って電子化されたファイルの信憑性を確保することは、未だ実現されていない、との認識から、一定期間で**デジタル信号更新**

の手續が執られる。この場合、いつ誰が更新したのか、といったデジタル信号更新に関する過程情報を付加するのみで、主要情報とメタ情報の原本性が確保されなければならない。

フォーマット標準化されたファイルは、保管のために、**保存メディアへ移転**される。このメディアの選定でも、原本性を確保した再生可能性が、最重要の論点となる。この点で推奨されている保存メディアは、一連の光磁気ディスクである。これには、MO/WORM（リードオンリーメディア）が想定されているが、最終的には、SAN（Storage Area Network）の設定が構想されている。MO/WORM への移転では、依然としてそれらを物理的に整理・保管する必要があるが、他方 SAN が設定されれば、LAN 上の文書作成の段階から、全ての文書が SAN へもバックアップされ、当該ファイルは、処理から少なくとも移管までのライフサイクルを、物理的には SAN 上で遂げることになる。

当面は、MO/WORM への保存が行われるとして、当該ファイルは、時系列的に整序され、かつ同時期に移管期限を迎えるものは同一メディア上に移転され、しかも、移管期限後の保管扱いか廃棄扱いかの区別を明確にされている必要がある。

#### 2.3.4.保管<sup>17</sup>

移管期限が切れると、特定の公文書館に、保管扱いの当該ファイルが保管される。また、判定扱いになっていたファイルの最終的な保管決定は、当該公文書館が定期的に行う。メタ情報に移管期限が明示されていた保管扱いのファイルは、自動的に保管に付される。また、廃棄扱いであったものは、保管前に廃棄される。この時点で、ファイルが機密扱いである場合、将来機密を解くか否かの判断は、その時点で当該官庁との折衝において決定される。また、保管が完了した時点で、当該部署では、当該ファイルを消去する。なおこの時点で、規定されたメタ情報が全て記載されているかどうか、確認される。これにより、当該ファイルのライフサイクルは、処理に始まり、保管に帰結したことになる。

MO/WORM による保管の場合、当該 MO が物理的に公文書館へ移送され、保管物量の点では、紙媒体は比較にならないほど小規模にはなるものの、従来の保管手續に近似した形で保管される。他方、SAN が導入された場合は、移管から保管への手續は、全く様相を異にする。上記で移管処理をしていた電子文書保管室は、SAN 上に位置することとなる。また、保管に当たる公文書館が SAN にアクセスできる場合には、継続的に移管期間中のファイルを公文書館が閲覧し、移管期限毎のファイルの分別と、判定扱いファイルの評価に当たるこ

とが可能となる。これにより、保管手続の多大なる簡素化が実現する<sup>18</sup>。

#### 2.4. 導入のシナリオ<sup>19</sup>

上記のように構想された VBS には、導入シナリオも想定され、三タイプ提示されている。**第一のシナリオ**は、全ての官庁において、三段階を経た**統一的な導入**を試みるシナリオである。その第一段階は、**メタ情報の統一**である。連邦各省だけを見た場合でも、また各市町村を含めた場合でも、現在は、各省庁毎に、或いは各部署毎でさえ、主要情報に付するメタ情報の項目統一が徹底されているわけではない。そこで、まず紙媒体でメタ情報の構造統一を図り、主要情報も紙媒体で統一する。つまり、既に電子化されている主要情報も、一旦紙媒体に置き換えて管理する。このように、統一構造のメタ情報を揃えた紙媒体の文書体系を確立することで、全ての文書の検索を可能にする、というのが、最初の段階である。

第二段階は、**ファイルの電子化**である。ここでは、紙媒体で作成されたファイルが、付帯資料を含めて、保留期間終了後にスキャンを通じて電子化される。これにより、既に統一されているメタ情報が電子化されることで、全てのファイルの電子的検索が可能となる。またこの段階で、既に電子化されている情報も、検索対象に盛り込む。

こうして、メタ情報の統一とファイルの電子化が普及した段階で、最終段階として、全ての文書を全てのライフサイクル上で電子化し、**VBS の実現**を図る。ただし、回覧手続上、どうしても電子化が難しい場合は、一旦紙媒体で処理した後、スキャンや事後入力によって補完することになっている。

**第二のシナリオ**は、**組織毎の導入**である。つまり、一定の条件を満たす組織毎、例えば省庁単位で、もしくは部局単位で、時間を違えて順次 VBS を導入する方式である。ここで、導入を決めた組織では、当初から上記で言うメタ情報とファイルの電子化を進め、一括的な VBS 確立が意図されているようである。この一定条件には、少なくとも、職員の同意、組織・コミュニケーション分析の実施、職員 ICT 技術レベル、任務類型の分析、以上の四つが挙げられている。職員が導入に消極的ではなく、ICT 技術のレベルが総体的に高い組織に先駆けて導入されるべきことは、論を俟たないが、日常的な業務上のコミュニケーション形態と任務類型が、VBS の導入に適していることが必要となる。具体的には、大量に類似の案件を処理し、コミュニケーション経路の明確な組織である。これらの観点の解明は、ある程度精緻な予備分析を必要とするため、導入開始時点で既に判然としている箇所を優先すべきである。このように、組

組織毎の導入シナリオでは、適合的な箇所を見出し、順番に導入していくため、相当にコストの掛かる継続的な組織分析と導入設計を繰り返し、全体として漸進的な導入を進める運びとなる。

**最後のシナリオは、過程毎の導入**である。ここでは、上述した定型過程と非定型過程の区分が重要である。つまり、どの省庁、部局であれ、定型過程の場合に、VBSをまず導入する方式である。どの組織も、多少なりとも定型過程に関わると考えられるため、このシナリオは、結局は殆ど全ての組織が、どこかの部署で最初からVBSを導入することを意味しうる。しかし、組織毎の導入で暗示されたように、任務類型がVBSの導入に大きく影響することを考えれば、まず定型過程から導入するのが、最も効率的と考えられている。また、こうした定型非定型の区別は、経験上かなり判然としており、導入以前の予備分析のコストが、組織毎の導入に比べて相対的に低いと考えられている。従って、今回紹介した文書管理体系構想では、過程毎の導入が重視されている。

### 3. 日本への含意<sup>20</sup>

以上概観したドイツの行政文書管理構想から、少なくとも以下の四点が、日本における行政文書管理を構想する上で、重要な観点と思われる。

#### 3.1. 統一的管理体系の提示と導入への配慮

ドイツの行政風土全般も、日本と同じく縦割りが強く、例えば連邦各省間の分権性は非常に大きい。その背景にありながら、今回の構想では、SAGAという一定標準を示し、統一的な管理体制を提案していることは、極めて重要である。政府として、一定の標準を定めることは、調達上、一定のベンダーを規定することに繋がり、躊躇われる場合が多いが、行政文書の持つ内部的のみならず対社会的な重要性を考慮するとき、一定標準に基づく統一体系の構築は、行政の効率的運営への貢献のみならず、国民との関係において歴史的な意義を持つだろう。

そして、分権的な組織風土の中へ統一的な管理体制を導入するうえで、文書作成上の特性に着目し、意思決定の定型過程を優先する、というシナリオは、現実性が高いと思われる。特にドイツでは、個室主義で仕事をし、元来文書が個室間を行き交うという回覧マニュアルが確立された風土であったため、定型過程の場合は、そのマニュアルを電子処理に転換することが可能である、と推察できる。その意味で、自らの組織風土と比較して異質性の強い統一的管理体制を導入するうえで、組織風土との連関をよく考慮したシナリオであるといえるだろう。

### 3.2. メタ情報の統一と徹底による文書遡及

行政文書の管理体系で一番重要であるのは、文書の内容と作成過程の遡及可能性である、として過言ではないだろう。この遡及可能性を保障する重要なメカニズムの一つは、メタ情報であろう。勿論、主要情報と過程情報が確保されていることが前提ではあるものの、メタ情報の構造的統一とその記載の徹底は、保管後の遡及可能性を確保する。しかも、電子処理の段階では、検索機能が格段の進歩を遂げているため、一定用件に関わる文書の探索は非常に容易であり、遡及可能性を更に高める。この意味で、メタ情報を如何に設計し、どれだけ徹底した体系を構築するのか、という観点は、文書管理上最も肝要と言いうるだろう。

### 3.3. 保留手続の重要性と完結文書

文書管理上のドイツ的伝統の一つである **ZdA** という手続は、日本でいう現用非現用の区別を、ライフサイクル上明確にするメカニズムである。ZdA 後の保留期間中に修正が許されるものの、移管手続後は全く修正が許されず、文書が完結する。これは、移管手続後の文書変更を不可能とし、処理期間中に為された意思決定の内容と過程に関する情報を確保する上で、非常に重要な手続である。これも、行政文書の遡及可能性を保持する上で、注目すべき観点だろう。

### 3.4. SAN 導入への視野

行政文書の対社会的意義を考慮したとき、電子的文書管理の最終形は、国民に開かれたインターネットとの融合だろう。しかし現実には、そこまでに至ることは、恐らくありえないだろう。他方、少なくとも公共部門内での最終形は、行政各部署と公文書館が同一の LAN 上に位置することである。そうすれば、バックアップの必要はあるものの、一つのファイルは、当該 LAN 上にどこかに位置すればよいことになり、文書ライフサイクル上、処理状態にあるのか、保留期間であるのか、移管期間であるのか、保管となったのか、当該ファイルのメタ情報によって管理するだけとなる。ドイツの管理構想は、SAN を想定することによって、この考え方に近づいていると見なし得るだろう。

今回概観したドイツの体系は、**DeutschlandOnline**<sup>21</sup> という壮大な構想の一環として提示されたものであり、少なくとも **BundOnline**<sup>22</sup> という形で具現化される可能性があり、2005 年の政権交代後も、引き続き構想が継続されている<sup>23</sup>。行政文書の対社会的意義を考えると、こうした構想が実現され、意思決定に際した情報共有に基づく幅広い論議が展開されることを期待したい。

## 参考文書

Die Bundesregierung (**BR**), **2003**, Strategie für integriertes eGovernment, Berlin, in: <http://www.deutschland-online.de/Downloads/Dokumente/DeutschlandOnline%20Teil%201%20Beschluss%20St-Runde%20160503.pdf>.

——, **2005**, BundOnline 2005 – Bundesverwaltung präsentiert Erfolgsmodelle, Berlin, in: <http://www.kbst.bund.de/Content/Egov/Initiativen/Bol/bol.html>.

Das Bundesministerium des Innern (**BMI**), **2006(1)**, Standards und Architekturen für E-Government, in: <http://www.kbst.bund.de/saga>.

——, **2006(2)**, Deutschland-Online, Berlin, in: [http://www.deutschland-online.de/Downloads/Dokumente/Broschuere\\_deutsch.pdf](http://www.deutschland-online.de/Downloads/Dokumente/Broschuere_deutsch.pdf).

——, **2004(1)**, Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT—gestützten Geschäftsgang, Schriftenreihe der KBSt Band 61, Berlin, in: [http://www.kbst.bund.de/cln\\_006/SharedDocs/Anlagen-kbst/Kbst-Publikationen-Anlagen/Abschlussfassung-DOMEA-Organisationskonzept-2.0-pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Abschlussfassung-DOMEA-Organisationskonzept-2.pdf](http://www.kbst.bund.de/cln_006/SharedDocs/Anlagen-kbst/Kbst-Publikationen-Anlagen/Abschlussfassung-DOMEA-Organisationskonzept-2.0-pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Abschlussfassung-DOMEA-Organisationskonzept-2.pdf)

——, **2004(2)**, Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0 – Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten, Schriftenreihe der KBSt Band 66, Berlin, in: [http://www.kbst.bund.de/cln\\_006/nn\\_836980/SharedDocs/Publikationen-Kbst/KBSt-Publikationen/domea-konzept-erweiterungsmodul-aussonderung-und-archivierung-elektronischer-akten-kbst-schrift.html\\_\\_nn=true](http://www.kbst.bund.de/cln_006/nn_836980/SharedDocs/Publikationen-Kbst/KBSt-Publikationen/domea-konzept-erweiterungsmodul-aussonderung-und-archivierung-elektronischer-akten-kbst-schrift.html__nn=true).

——, **2004(3)**, Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0 – Technische Aspekte der Archivierung elektronischer Akten, Schriftenreihe der KBSt Band 67, Berlin, in: [http://www.kbst.bund.de/cln\\_006/nn\\_836980/SharedDocs/Anlagen-kbst/Kbst-Publikationen-Anlagen/technische-aspekte-der-archivierung-elektronischer-akten.html\\_\\_nn=true](http://www.kbst.bund.de/cln_006/nn_836980/SharedDocs/Anlagen-kbst/Kbst-Publikationen-Anlagen/technische-aspekte-der-archivierung-elektronischer-akten.html__nn=true).

——, **2004(4)**, Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0 – Virtuelle Poststelle und Vorgangsbearbeitungssysteme, Schriftenreihe der KBSt Band 62, Berlin, in: [http://www.kbst.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Datensicherheit/01\\_allgemeines/bk\\_dasi\\_erweiterungsmodul\\_vps\\_vorgangsbearbeitungssysteme,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/bk\\_dasi\\_erweiterungsmodul\\_vps\\_vorgangsbearbeitungssysteme.pdf](http://www.kbst.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Datensicherheit/01_allgemeines/bk_dasi_erweiterungsmodul_vps_vorgangsbearbeitungssysteme,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/bk_dasi_erweiterungsmodul_vps_vorgangsbearbeitungssysteme.pdf)

——, **1999**, Konzept Papierarmes Büro (DOMEA-Konzept), Schriftenreihe der KBSt Band 45, Berlin, in: [http://www.kbst.bund.de/cln\\_006/SharedDocs/Anlagen-kbst/Kbst-Publikationen-Anlagen/band-45-komplett-347-kb-227,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/band-45-komplett-347-kb-227.pdf](http://www.kbst.bund.de/cln_006/SharedDocs/Anlagen-kbst/Kbst-Publikationen-Anlagen/band-45-komplett-347-kb-227,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/band-45-komplett-347-kb-227.pdf).

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (**BMAS**), **2006**, Abteilungsaktenplan

des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, in: <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/abteilungsaktenplan-bmas,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>.

公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する**懇談会、2006**、『中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書』、 in: [www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai14/houkoku.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai14/houkoku.pdf).

—、**2004**、「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について」、 in: [www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai08/houkoku.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai08/houkoku.pdf).

**作山宗久、1995**、『文書のライフサイクル』。

各省庁**事務連絡会議**了承、**2000**、「総合的な文書管理システムの整備について」(内部資料)。

**総務省、2005**、『文書管理業務・システムの最適化に向けて』(内部資料)。

—、**2001(1)**、「訓令第1号：総務省文書管理規則」、 in: [http://www.soumu.go.jp/menu\\_06/jyohou\\_koukai/pdf/060419\\_1\\_04.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_06/jyohou_koukai/pdf/060419_1_04.pdf).

—、**2001(2)**、「訓令第2号：総務省文書決済規則」、 in: [http://www.soumu.go.jp/menu\\_06/jyohou\\_koukai/pdf/060419\\_1\\_04.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_06/jyohou_koukai/pdf/060419_1_04.pdf).

**高山正也編、2005**、『公文書ルネサンス』。

**縣公一郎、2005**、「政策情報」、北川正恭・縣公一郎・総合研究開発機構編『政策研究のメソドロジー』所収、

—、**1995**、「法令の制定と省庁の意思決定」、西尾勝・村松岐夫編『講座行政学・第4巻・政策と管理』所収、117-151頁。

---

<sup>1</sup> BMI, 1999.

<sup>2</sup> BMI, 2004(1):S.29-30.

<sup>3</sup> 用語の選定に当たっては、日本で現行の関連規則を参照し、日本との斉合性を重視したため、ドイツ語の原語から見れば、直訳とはなっていない場合が多いことを、予めお断りしたい。主に、事務連絡会議、2000、総務省、2001(1)及び2001(2)を参照した。

<sup>4</sup> BMI, 2004(1), 2004(2) & 2004(3).

<sup>5</sup> BMI, 2004(1):S.25-38.

<sup>6</sup> BMI, 2004(2):S.12-15 & BMI, 2004(1):S.145-146.

<sup>7</sup> BMAS, 2006.ここでは、明確に課単位で該当項目分類されるように、設計されている。

<sup>8</sup> BMI, 2004(2):44-49. 文書(29項目)、案件(9項目)、ファイル(27項目)、ファイル分類表(6項目)それぞれのレベルで、詳細に規定されている。

---

<sup>9</sup> 作山、1995 : 5-7 頁。

<sup>10</sup> BMI, 2004(2):S.18-22& BMI, 2004(1):S.35-78 sowie S.139-144.

<sup>11</sup> BMI, 2004(4)において、詳細にその構想が立てられているが、本稿では、これ以上言及しない。本稿執筆の時点では、連邦ヴァーチャル受領室が稼動を開始していると思われる。<http://www.virtuelle-poststelle-bund.de/>を参照。なお、ヴァーチャル受領室は、電子政府における対社会的窓口を意味するため、今後の電子政府進展を考慮する上で最重要の方式と思われ、別個に十分検討する必要がある。

<sup>12</sup> この対照は、日本の中央府省における稟議制度に関し唱えられている分類では、順次回覧決済方式と持ち回り決済方式とに、それぞれほぼ該当すると思われる。例えば、縣、1995 を参照されたい。

<sup>13</sup> どのような過程でどのような内容の意思決定が為されたのか、に関する情報を政策情報と呼ぶ場合がある。その場合、その内容と過程の遡及可能性が重要である。例えば、縣、2005 を参照されたい。

<sup>14</sup> BMI, 2004(2):S.22-24.

<sup>15</sup> BMI, 2004(2):S.24-30 & BMI, 2004(3):S.21-35.

<sup>16</sup> BMI, 2006(1).

<sup>17</sup> BMI, 2004(2):S.30-43 & BMI, 2004(1):S.84-87.なお、構想では、二段階案と四段階案の比較検討が示されているが、二段階案への支持が強力なため、本稿では二段階案のみを記した。

<sup>18</sup> なお、当該公文書館自体が SAN 上にあつて、ファイル自体は全く同一 SAN 上に所在して、マーキングのみで管理権限が移管されるのか、或いは、公文書館が別個のサーバを保持して、LAN 上で物理的にファイル移転されるのかは明確に読み取れない。

<sup>19</sup> BMI, 2004(1):S.87-108.

<sup>20</sup> 日本の状況に関して、関連資料を概観して得た認識に基づいて、ドイツからの含意を得た。懇談会、2006 及び 2004、総務省、2005、及び高山、2005 を参照した。

<sup>21</sup> BR, 2003.

<sup>22</sup> BR, 2005.

<sup>23</sup> BMI, 2006(2).

# **Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen im Rahmen des GATS am Beispiel Japans**

Koichiro Agata

## **1. Einleitung**

Durch GATS (General Agreement on Trade in Services) von WTO (WTO. GATS) wird es beabsichtigt, Hürde beim internationalen Dienstleistungsverkehr zu beseitigen. Sie schlagen sich z.B. in Unterschieden der inländischen Massnahmen unter den WTO-Mitgliedstaaten nieder. Auch bei gegenseitiger Inländerbehandlung kann ein Unterschied zwischen beiden Staaten bestehen, wenn das Niveau beider Regulierungen verschieden ist. Deswegen soll ein internationaler Konsens über das Niveau einer Regulierung bestehen.

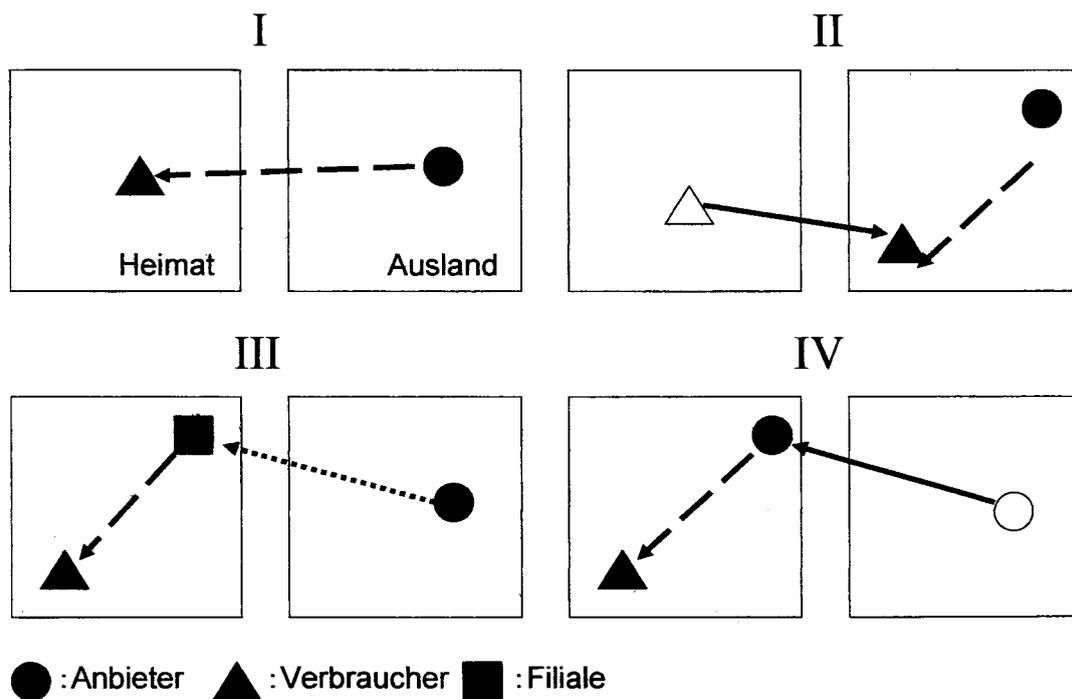
In GATS handelt es sich um sehr unterschiedliche Dienstleistungen. In dieser Studie wird vor allem die Telekommunikationsdienstleistung aufgegriffen, damit es gezeigt werden kann, welche Bedeutung für und welche Einflüsse auf die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen in Japan die Bestimmungen von GATS hatten. Zu diesem Zweck soll im zweiten Abschnitt die Auseinandersetzung mit der Telekommunikation im allgemeinen im Rahmen des GATS zur Grundlage zur weiteren Diskussion in dieser Studie erwähnt werden. Im dritten Abschnitt soll die Darlegung der japanischen Telekommunikationsregulierung in GATS dadurch erklärt werden, die betroffenen Bestimmungen zu behandeln. Dann soll im vierten Abschnitt die tatsächliche Entwicklung der japanischen Telekommunikationsregulierung zur Diskussion darüber analysiert werden, inwieweit die Regulierung reformiert worden ist. Schliesslich sollen einige Perspektive zur weiteren Abwicklung der Regulierung zusammengefasst werden: besonders seit 1997 ist die japanische Telekommunikationsregulierung unter der Einflussnahme der betroffenen GATS-Bestimmungen fast optimal reformiert worden, damit das Minimum der Regulierung erreicht worden ist.

## **2. Telekommunikation in GATS**

### **2.1. Vier Modi der Dienstleistungsablieferung**

In GATS sind vier Modi der Dienstleistungsablieferung unterschieden, die bei der Liberalisierung berücksichtigt werden sollen (Art. 1 Abs. 2 (a) - (d): MOFA,

1998:55-58): (1) **Grenzüberschreitendes Angebot** wie telefonische Beratung, elektronische Nachrichten oder Unterhaltung, in dem Dienstleistungen von einem Land an ein anderes angeboten werden, (2) **Konsum im Ausland** wie Tourismus, in dem Dienstleistungen in einem Ausland erbracht werden, (3) **Kommerzielle Präsenz** wie Tochtergesellschaften, Niederlassungen, Kapitalbeteiligungen im Ausland, in der Dienstleistungen durch eine Filiale im Ausland angeboten werden, und (4) **Grenzüberschreitender Verkehr natürlicher Personen** wie Transfer von firmeninternen Führungs- und Fachkräften, in dem sich ein Individuum nach Ausland bewegt, um Dienstleistungen anzubieten.



[http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/kentoukai/kokusaika/dai2/2siryou3\\_2\\_ap.html](http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/kentoukai/kokusaika/dai2/2siryou3_2_ap.html)  
 Abb.1 Vier Modi der Dienstleistungslieferung in GATS

Was die Telekommunikation in diesem Zusammenhang anbelangt, sind (1) und (3) zu berücksichtigen: bei (1) ist es eine alltägliche Situation, in der ein Verbraucher ein internationales Telefongespräch oder eine Informationserhebung durch Web führt, während bei (3) ein ausländischer Betrieb durch eine Kapitalbeteiligung oder Investition eine eigene Filiale oder eine Tochtergesellschaft zur inländischen Dienstleistungsablieferung im betroffenen Land gründet, wie es in Abb. 1 beschrieben ist. Im Kontext mit einer Liberalisierung soll vor allem der Modus (3) diskutiert werden,

weil dies sich darauf bezieht, ob eine ausländische Kapitalbeteiligung irgendwie reguliert ist oder nicht. In einer Diskussion über diese Modi sind folgende sieben Prinzipien zu beachten (Tamura, 2001:180-186).

## 2.2. Sieben Prinzipien

Zuerst müssen alle Mitgliedstaaten jedem anderen Mitglied eine gleichberechtigte Behandlung geben (*Meistbegünstigungsklausel*: Art. 2). Dazu gibt es einige Ausnahmen: z.B. Beschaffung durch die Regierung (Art. 13) usw. Wenn ein *Nichtdiskriminierungsgebot* besteht, dann bedeutet es, dass ein domestischer und ein ausländischer Anbieter gleichberechtigt behandelt werden sollen, aber bei GATS nur wenn eine bestimmte Verpflichtung für den betroffenen Staat besteht (Art. 17): z.B. bei GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) gilt das Prinzip unbedingt in allen Staaten zutrifft. Bei GATS sollen demgegenüber konkrete Bestimmungen zu diesem Prinzip in spezieller Verpflichtung für den betroffenen Staat vorgesehen werden. Die Logik der bestimmten Verbindlichkeit gilt auch für das Prinzip *freien Marktzutrittes* für ausländische Anbieter: die Mitgliedstaaten ausländischen Anbietern nur dann freien Marktzutritt gewährleisten, wenn dies in ihrer Verpflichtung vorher bestimmt ist (Art. 16). Weiterhin müssen alle Mitgliedstaaten ihre auf GATS bezogenen Gesetze und Regulierungen veröffentlichen und irgendeine Änderung an WTO melden (*Transparenz*: Art. 3). Sie müssen eine bestimmte Stelle einrichten, in der alle Informationen in diesem Zusammenhang erhoben werden können. Zur weiteren Grundlage dazu müssen die betroffenen domestischen Regulierungen in Bezug auf ihre Verpflichtung von vornherein gerecht bestimmt worden sein: *Gerechtigkeit domestischer Regulierung* (Art. 6). Wenn darüber hinaus ein Mitgliedstaat mit einem bestimmten anderen eine Vereinbarung über Qualifikation oder Lizenz zum Dienstleistungsangebot schliesst, dann muss die Möglichkeit solcher Vereinbarung auch allen anderen Mitgliedern gegeben werden können (*Anerkennung*: Art. 7). Schliesslich sollen zur Abrechnung des betroffenen Dienstleistungsverkehrs eine *freie Auslandszahlung und -überweisung* garantiert werden (Art. 11). Diese sieben Prinzipien zur liberalen Dienstleistungslieferung sollen in unterschiedlichen Sektoren unter beteiligten Staaten wie folgend verhandelt werden oder worden sein.

## 2.3. Fünf sektorale Verhandlungen

Für einige Dienstleistungen, deren Modi zur Lieferung oben beschrieben sind, ist

unterschiedlich verhandelt worden, damit je eine Einigung unter den Mitgliedstaaten erreicht werden kann: Verkehr natürlicher Personen, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Luft- und Seeverkehrsdienstleistungen. Das jeweilige Ergebnis der Verhandlungen ist in einer Anlage zu GATS niedergeschlagen. Die jegliche Besonderheit der anderen vier Bestimmungen als bei Telekommunikation ist wie folgt zusammenzufassen (Takase, 2002:141-147).

Beim *Verkehr natürlicher Person* handelt es sich um nur Bewegungen natürlicher Person zum Zweck allgemeiner Beschäftigung und nicht zum Zweck zur Erwerbung einer neuen Nationalität oder eines Wohnrechts. Die Anlage zu *Finanzdienstleistungen* schliesst zum einen die Währungs- und Wechselkurspolitik der zentralen Banken aus und definiert zum anderen Versicherungs- und Banktätigkeiten genau, die die Gegenstände der Bestimmung sein sollten. Dabei ist es ausführlich über freien Marktzutritt und Nichtdiskriminierungsgebot vorgesehen. Was die *Luftverkehrsdienstleistungen* angeht, bestanden bereits einige andere internationale Vereinbarungen. Deswegen bestimmt die Anlage in diesem Zusammenhang zuerst die Ausnahmen, die durch die bestanden Vereinbarungen geregelt sind, und dann die Gegenstände genau: z.B. Instandhaltungsdienste, Vertrieb und Marketing der Luftverkehrsdienstleistungen. Bei *Seeverkehrsdienstleistungen* ist die Verhandlung noch nicht abgeschlossen, weshalb die Bereiche zur weiteren Verhandlung definiert sind: z.B. Einrichtung von Filialen vor Ort, der Umfang ihrer Tätigkeiten sowie Hafendienste.

Bis hierher wurden einige allgemeine Aspekte der GATS-Bestimmungen behandelt, damit die Rahmenbedingungen zur Diskussion über die Telekommunikationsregulierung in Japan klargestellt werden sollten. Nun sollte an die Bestimmungen besonders Telekommunikation und vor allem im Kontext mit Japan gewendet werden.

### **3. GATS-Regelung für Japan**

#### **3.1. Wichtige Bestimmungen**

##### **3.1.1. Anlage zur Telekommunikation**

Die Telekommunikation kann durch eine gemeinsame Infrastruktur für alle anderen Dienstleistungen gekennzeichnet werden. Deswegen wurde die Anlage zum Zweck der konkreten Anwendung der GATS-Bestimmungen auf den Telekommunikationsbereich erlassen (Takase, 2002:145). Alle Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, den

anderen Mitgliedern das Prinzip des *Nichtdiskriminierungsgebotes* wie folgt gewährleisten: Dienstleistungsanbietern anderer Staaten müssen unter vernünftiger und unterschiedsloser Bedingung der Zugang zu öffentlichen Netzwerken und Dienstleistungen und ihr Gebrauch garantiert werden (Art. 5 (a)). Was die technologischen Aspekte anbelangt, sollen die Mitgliedstaaten die *Kompatibilität und internationale Standardisierung* der Telekommunikationsnetzwerke und -dienstleistungen durch die Kooperation im Rahmen der ITU und ISO fördern. Weiterhin sind die *Zusammenschaltung* unter unterschiedlichen Netzwerken zur Telekommunikation und der *freie Zugang zur Information* durch die Telekommunikation verpflichtet.

Auf der anderen Seite werden die Bestimmungen in dieser Anlage nicht auf den Rundfunk angewendet. Noch dazu werden Einrichtungen, Erwerbe und Anmietungen bei Dienstleistungen zum bestimmten Kreis nicht angewendet: soweit nichts in der Verpflichtung gegenüber einem bestimmten Staat vorgesehen ist, ist es ihm nicht verpflichtet, Dienstleistungsanbietern anderer Staaten die obengenannten begünstigten Bedingungen anzuerkennen. Deswegen sind die Bestimmungen in der einzelnen Verpflichtung sehr wichtig.

### **3.1.2. Anlage zu Verhandlungen über Basistelekommunikation**

Im Bereich der Telekommunikation sind Basis- und Mehrwertdienstleistungen zu unterscheiden: die ersteren sind allgemeine und notwendige Telekommunikationsdienstleistungen, die unentbehrlich zum alltäglichen Leben bei jedem Verbraucher sind: z.B. Sprachdienst und feste Netzwerke, während sich die letzteren als fortgeschrittene Dienstleistungen darstellen wie Internet, Mobiltelefon etc. Nach der Entstehung der Anlage zur Telekommunikation sind einige Punkte in Bezug auf die Basisdienstleistungen noch offen ohne Vereinbarung geblieben. Deswegen wurde die Anlage zu Verhandlungen über Basistelekommunikation als die Bestimmung über das Verfahren zur weiteren Verhandlung bestätigt.

### **3.1.3. Viertes Protokoll**

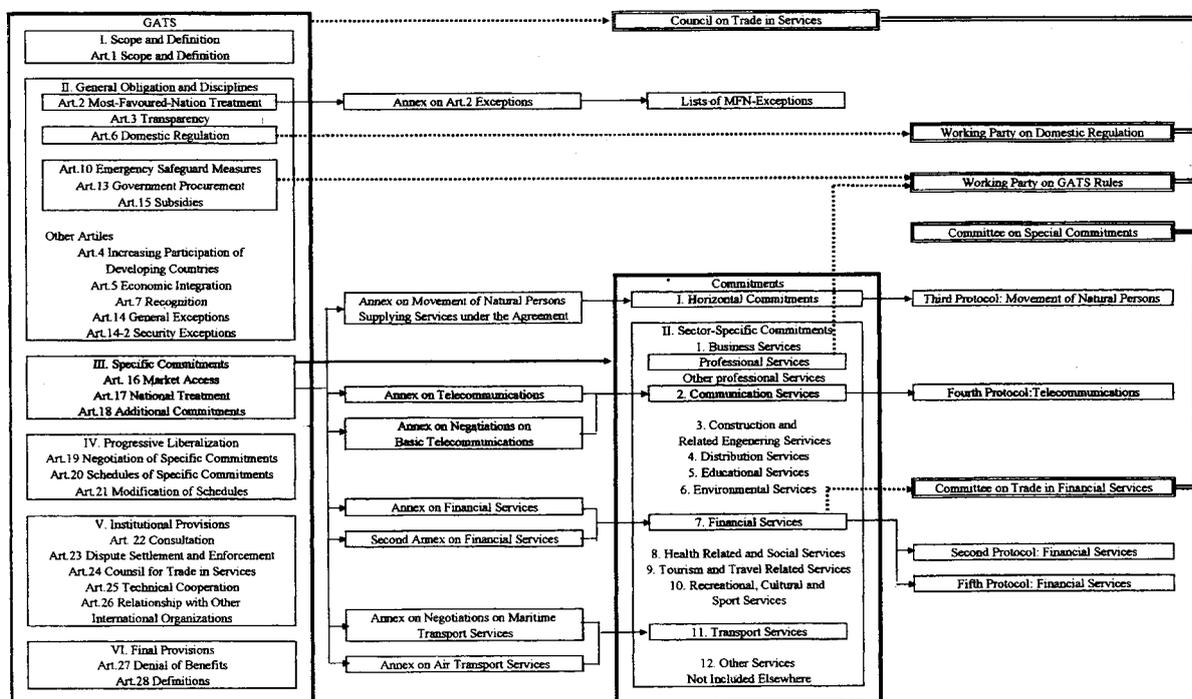
Auf der anderen Seite wurde der Vierte Protokoll von GATS geführt, der die Verpflichtungen von insgesamt 70 Ländern zur Telekommunikationsliberalisierung enthält. Bei dem Referenzpapier, das im Vierten Protokoll bestimmt ist, sind einige

allgemeine Eckpunkte zur weiteren Diskussion über die Telekommunikation verfasst: Vermeidung wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens, Zusammenschaltung, Universaldienstleistungen, Lizenzierung, unabhängige Regulierungsbehörde und Gebrauch knapper Ressourcen.

### 3.1.4. Japans Ablaufplan zur speziellen Verpflichtung (Japan-Schedule of Specific Commitment)

Demgegenüber sind in diesem Dokument „Specific Comments“ nur spezielle Verpflichtungen in 12 konkreten Bereichen für den betroffenen Staat niedergeschlagen wie Geschäftsbetriebe, Kommunikation, Bau- und Ingenieurwesen usw (MOFA, JAPAN). Die konkreten Bestimmungen im Bereich der Telekommunikation in Japan beziehen sich auf die ausländische Kapitalbeteiligung und die damit verbundene Nationalität der Vorstandsmitglieder in den betroffenen Telekommunikationsbetreibern. Ansonsten gelten alle anderen allgemeinen Bestimmungen von GATS über die Telekommunikation auch für Japan.

Der Abb. 2 soll eine Übersicht der GATS-Bestimmungen entnommen werden, wobei sich die dunklen Kästen als die betroffenen Regelungen über die Telekommunikation darstellen.



Uebersetzt aus: [http://www.kantei.go.jp/ip/sihouseido/kentoukai/kokusaika/dai2/2siryu3\\_1\\_1.html](http://www.kantei.go.jp/ip/sihouseido/kentoukai/kokusaika/dai2/2siryu3_1_1.html)

## Abb.2 Übersicht der GATS-Bestimmungen

### **3.2. Eckpunkte für Japan**

Auch nach der Telekommunikationsreform 1985, in der eine umfangreiche Deregulierung durchgeführt wurde, waren einige Probleme immer noch zu lösen: sie hängen mit dem Wettbewerb auf dem Markt, der Zusammenschaltung unter Betreibern, der Kapitalbeteiligung durch ausländische Vermögen, der Regulierung der Telekommunikationspreise und dem Schutz der Universaldienstleistungen.

#### **3.2.1. Förderung des Wettbewerbs**

Ein Effekt der Deregulierung in Japan war zwar in der drastischen Senkung verschiedener Telefonpreise zu finden (Agata, 2003), aber der einzelne Ortsgesprächsmarkt war noch fast nur mit dem Monopol der NTT geblieben. Deswegen mussten weitere Wettbewerbe auf dem einzelnen regionalen Markt aktiviert werden. Auf den beschränkten Wettbewerb wirkte sich einmal das japanische System der Lizenzierung zum Netzwerksbetrieb (Genehmigung zum Betreiber I): diese Regulierung garantiert zwar die Stabilität des Netzwerkes, aber natürlich funktioniert durch die Limitierung der Anzahl von Netzwerkbetreibern zur Wettbewerbsbeschränkung. Daher ist es notwendig, dass die Lizenzierung für Netzwerkbetreiber irgendwann abgeschafft werden soll. Der Zeitpunkt zur Abschaffung ist dort zu finden, wo der Netzwerkm Markt so reif geworden ist, ohne Lizenzierung gut zu funktionieren.

Noch dazu ist der Marktanteil der NTT an dem Ortsgespräch im festen Netzwerk und besonders der Telekommunikation im allgemeinen enorm gross gewesen. Gegenüber dieser Situation sind mindestens zwei Massnahmen zu treffen: Förderung des Markteintritts anderer neuer Betreiber und Teilung der NTT in mehrere kleinere Betriebe. Der erstere ist zwar eine gesunde Massnahme zur Wettbewerbsförderung im allgemeinen, aber sehr schwierig aus verschiedenen Sichten zu verwirklichen: z.B. Berücksichtigung der Stabilität durch die Lizenzierung gegen Abschaffung der Lizenzierung zur Wettbewerbsförderung. Auf der anderen Seite ist der letztere auch ein realistisches Mittel, das aber in Deutschland nicht angewendet worden ist.

#### **3.2.2. Regelung zur Zusammenschaltung**

Das tatsächliche Monopol des Ortsgesprächs durch die NTT bedeutet, dass andere neue

Betreiber, die nur Netzwerke für Ferngespräche besitzen, überhaupt vom in Japan überall angelegten Netzwerk der NTT abhängig sind, um einzelne Gespräche zu vermitteln. Deswegen mussten die Netzwerke der neuen Betreiber (NCC: New Common Carriers) unbedingt mit welchem der NTT zusammenschaltet werden. Trotzdem sind notwendige Verhandlungen zwischen NCC und NTT miteinander spontan zu führen gewesen: das Prinzip der Spontaneität zur Zusammenschaltungsverhandlung. Diese Situation ermöglichte der NTT ein grosses Ermessen zur Zusammenschaltung und führte weiterhin zum Wettbewerbsbeschränkung.

### **3.2.3. Ausländische Kapitalbeteiligung**

Das wahrscheinlich grösste Problem nach der Reform 1985 war die Beschränkung ausländischer Kapitalbeteiligung auf dem japanischen Telekommunikationsmarkt. Damit domestische Betreiber geschützt werden können, sind ausländische Beteiligungen auch bei NCC grundsätzlich eingeschränkt gewesen: dies ist ein grosser Unterschied zum deutschen Telekommunikationsmarkt, auf dem ein allgemeines Prinzip des Handelsrechts immer gilt; recht freie Beteiligung auf dem Kapitalmarkt.

Diese Beteiligungseinschränkung war auch ein wichtiger Grund für den beschränkten Wettbewerb auf dem japanischen Telekommunikationsmarkt und bezieht sich auf das Modus III, das oben bei 2.1. bereits erwähnt wurde. Denn dadurch wurde die Anzahl wahrscheinlich auf den Markt einzutretender Betreiber überhaupt beschränkt und der Markt wurde umso weniger aktiviert.

### **3.2.4. Preisregulierung**

Eine Preisregulierung ist eine vernünftige Massnahme besonders nach einer Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes, weil dadurch eine extreme Verwirrung des betroffenen Markt direkt nach der Reform vermieden werden kann. Auf der anderen Seite ist sie dann zu lösen, wenn der betroffene Markt so gut entwickelt worden ist, dass ein weiterer Wettbewerb gefördert werden kann. Wichtig ist, auf welchem Zeitpunkt Preisregelungen dereguliert werden sollen.

Weiterhin ist das Modus einer betroffenen Preisregulierung auch ein wichtiger Punkt, der sich auf den Wettbewerbsgrad wirkt. Direkt nach der Reform 1985 wurde auf Grund einer Genehmigung des MPT die Methode des Fair-Rate-of-Return dabei eingeführt, die

aber den Betreibern dazu motiviert, möglichst viel zu investieren, weil sie umso mehr verdienen, je mehr sie investiert haben: Averch-Johnson-Effekt mit überflüssiger Investition, die die Konkurrenz beschädigen kann. Deswegen wurde ein anderes Modus der Price-Cap-Regulierung entworfen, die alle Betreiber dazu anreizt, sich möglichst effizient zu beschäftigen, weil sie dabei umso mehr verdienen, je effizienter sie arbeiten. Weiterhin wird ein drittes Modus, LRIC(long run incremental costs), besonders zur Regulierung der Zusammenschaltungsgebühr diskutiert.

### **3.2.5. Massnahmen zu Universaldienstleistungen**

Was die Universaldienstleistungen anbelangt, gab es in Japan eine besondere Situation, in der gesetzlich nur die NTT dazu verpflichtet war, obwohl sie bereits privatisiert worden ist: eingebettete Universaldienstleistungen durch NTT. Dies bildet eine Dualität der NTT, dass ihr gigantisches Dasein ihre monopolistische Pflicht begründet, während diese Pflicht ihre Marktstellung weiter verstärkt. Dieser Aspekt war auch ein anderer wichtiger Grund für den eingeschränkten Wettbewerb auf dem japanischen Markt. Deswegen ist es auch zur Aktivierung des Telekommunikationsmarktes sehr wichtig, dass sich NCC auch an der Pflicht zu Universaldienstleistungen beteiligen lassen, weil ihr Bewusstsein zur Pflichtbeteiligung auch ihre Motivation zum Wettbewerb wohl fördert.

Soweit wurden einige Probleme der japanischen Telekommunikationspolitik analysiert, die im Vergleich mit den betroffenen Bestimmungen von GATS auch noch erledigt werden sollten. Auf dieser Basis sollen in folgenden die Entwicklungen der weiteren Deregulierung und des tatsächlichen Telekommunikationsmarktes in Japan analysiert werden.

## **4. Entwicklungen in Japan**

### **4.1. Entwicklungen der Deregulierungsmassnahmen**

Diachronisch gesehen sind folgende sieben Wege zur weiteren Telekommunikationsderegulierung zu diskutieren (Agata, 2003 und MOFA, 2002). Zuerst im Jahr 1997, in dem die Verhandlung zur Telekommunikation im Rahmen des GATS abgeschlossen worden ist, wurde der erste wichtige Schritt zur japanischen Telekommunikation gemacht: eine *Regelung zur Zusammenschaltung* wurde eingeführt: Änderung des Prinzips von der spontanen zur verpflichteten Zusammenschaltungsverhandlung für führende Netzbetreiber. Zwar basiert eine endgültige Entscheidung zur

Zusammenschaltung unter Betreibern auf ihre Spontaneität, aber führende Netzbetreiber, vor allem die NTT, sind zur Verhandlung verpflichtet worden. Dies ist die Massnahme zur Grundlage der Zusammenschaltung, die durch einen nachher zu erläuternden zur Gründung einer Schlichtungskommission ergänzt wird.

Februar 1998 wurde eine weitere Hürde zum aktivierten Wettbewerb beseitigt: die **Deregulierung zur ausländischen Kapitalbeteiligung bei Netzbetreibern**. Es gab drei Kategorien zur Beteiligungsregulierung: bei NTT, bei KDD (die ehemalige öffentliche Telefongesellschaft nur zum Auslandgespräch) vor ihrer vollständigen Privatisierung im Juli 1998 und bei NCC. Die Zentralregierung musste mindestens ein Drittel der NTT-Aktien besitzen und besass tatsächlich über 80% dabei sowie bei KDD vor der Privatisierung alle Aktien nach den betroffenen Gesetzen. Bei jedem NCC durfte nur bis ein Drittel aller Aktien durch ausländische Kapitalien beteiligt werden. Die Regierung hat in der Verpflichtung versprochen, die Regelung zu deregulieren (MOFA, 1999). Nach der Deregulierung zur ausländische Kapitalbeteiligung darf deswegen bis 20% aller Aktien von NTT durch Auslandskapitale gekauft werden. Der Anteil wurde nachher noch einmal auf ein Drittel aufgestockt. Bei NCC wurde die Regulierung selbst abgeschafft: alle Beteiligungen bei NCC dürfen ausländisch sein, was auch bei KDD nach der vollständigen Privatisierung zutrifft. Im Jahr 2004 bestehen insgesamt 110 unterschiedliche Netzbetreiber. Davon 13 haben teilweise ausländische Beteiligung und noch davon vier vollständig. Diese Deregulierung fördert das Modus III zum Dienstleistungsangebot, um den Wettbewerb unter den Netz zu aktivieren.

Im Jahr 1999 wurden weitere zwei Massnahmen getroffen: **Verteilung der NTT** und **Änderung der Preisregulierung** zur Price-Cap-Methode. Zuerst wurde die NTT als gigantischer Betreiber in Japan im Jahr 1999 in eine Holding- und drei Tochtergesellschaften geteilt: zwei Ortsgesellschaften NTT West und NTT Ost sowie NTT-Communications zum Fern- und Auslandgespräch (MPT, 1996). Diese Massnahme hegt zwei Seiten: domestisch gesehen kann der sämtliche Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt dadurch gefördert werden, dass einmal die domestische Konkurrenzfähigkeit der NTT gegenüber NCC durch die Teilung geschwächt wird. Weiterhin können beide Ortsgesellschaft, theoretisch gesehen, miteinander dadurch konkurrieren, auf den jeweiligen andren Ortsmarkt einzutreten. Nach einer sehr langfristigen Planung sollten beide Gesellschaften z.B. auf dem Ortsgesprächsmarkt im

Tokyoter Kreis in der Zukunft miteinander im Wettbewerb stehen. Auf der anderen Seite kann auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der NTT durch die Teilung verkleinert werden. Dieses Bedenken kann ein wichtiger Grund dafür sein, dass die Deutsche Telekom bei ihrer dreistufigen Reform gar nicht geteilt worden ist. Damit die Angst minimiert werden soll, ist in Japan eine Holdinggesellschaft gegründet worden, die finanziell alle Tochtergesellschaften umfasst. Eine Subvention unter allen Gesellschaften soll zuerst grundsätzlich vermieden werden, aber international notwendigerweise erlaubt werden. Deswegen kann die ganze NTT als Einheit betrachtet werden, wenn sie sich international verhält. Zur Zeit soll die domestische Signifikanz der NTT-Vierteilung eher betont werden, weil sie tatsächlich den inländischen Wettbewerb fördert.

Weiterhin wurde die Methode der Preisregulierung zur Motivation zur Effizienzsteigerung bei Betreibern durch die Einführung der Price-Cap-Methode verbessert wie nach der obengenannten Logik. Diese Methodenänderung wurde aber im nächsten Jahr durch eine weitere Änderung ergänzt, nämlich durch die Einführung der LRIC-Methode bei der Zusammenschaltung, die aufgrund fortgeschrittenster und effizientester Technologie im Bereich der Telekommunikation die Kosten vorkalkuliert (MPM, 2002(1) und (2)). Bei dieser Einführung wurde ein wichtiger Dialog zwischen Japan und USA im Rahmen der GATS-Verhandlung erfolgreich geführt (MOFA, 1998(2)). Die Anwendung der LRIC-Regulierung auf den Bereich der Zusammenschaltung und der Price-Cap-Regulierung auf die anderen sollten für eine gute Kombination der Preisregulierungen gehalten werden, die den Wettbewerb und die Effizienz der ganzen Telekommunikation fördert. Noch dazu wurde die dritte sofortige Änderung der Preisregulierung im Jahr 2001 durchgeführt: Abschaffung der Preisregulierung überhaupt bei allen anderen Betreibern als NTT. Diese Massnahme bildete eine asymmetrische Preisregulierung nur gegenüber der NTT. Dies bedeutet, die anderen Betreiber frei die Preise bestimmen, wie ihnen ihre Konkurrenzfähigkeit ermöglicht, während den NTT-Gesellschaften immer noch die Preise weiter durch das MPT genehmigt werden müssen.

Im November 2001 ist die *Kommission zur Schlichtung bei der Zusammenschaltungsverhandlung* beim MPM (TBDS: Telecommunications Business Dispute Settlement Commission) gegründet worden. Dies stellt sich als keine Art Deregulierung,

sondern eine Neuregulierung zur Wettbewerbsförderung dar. Zu dieser Komitee gehören 12 Mitglieder, darunter neun Professoren und drei Rechtsanwälte zu. Ihr stehen zwei unterschiedliche Entscheidungen zur Problemerkledigung zur Verfügung: Vermittlung und Schlichtung. Ohne weiteres ist die letztere stärker als die erstere. Bis zum Ende November 2004 wurden 27 Vermittlungen und 3 Schlichtungen getroffen. Die weitere Funktionsfähigkeit der Kommission soll gewünscht werden (TBDSC, 2004).

Im Jahr 2002 wurde eine weitere Neuregulierung eingeführt: Gründung eines *Fonds zu Universaldienstleistungen* zum Verbraucherschutz (MPM,003(3)). Diese Leistungen sind ein neuer Aspekt nach der Deregulierung, in dem eine negative Seite des Wettbewerbs auftaucht: unter einem Monopol können auch unrentable Sektoren oder Gebiete unbedingt gedient werden, während unter einem Wettbewerb sie nicht unbedingt berücksichtigt werden können, weil Betreiber immer der Rentabilität des Betriebs bewusst sein müssen. In diesem Sinne ist die Massnahme zu Universaldienstleistungen eine notwendige Neuregulierung nach der Liberalisierung.

Durch die Fondsgründung soll die Pflicht zu den betroffenen Dienstleistungen nicht nur durch die NTT wie bisher, sondern auch durch alle anderen Betreiber verteilt werden. Das Verfahren beim Fonds sieht mit fünf Stufen wie folgend aus: Zuerst soll die NTT über das Auftreten irgendeines unrentablen Sektors oder Gebiets, in dem die betroffenen Dienstleistungen möglicherweise wegen der Unrentabilität abgeschafft werden können, den Fonds informieren. Dann soll er einen Antrag auf seine eigene Einschaltung in den Bereich an das MPM stellen, um eine Genehmigung zur Einschaltung aus dem Ministerium zu bekommen. Nach der Genehmigung soll drittens der Fonds den Ausgleich zwischen Gewinn und Verlust kalkulieren, um den an einzelne betroffene Betreiber zu verteilenden Betrag zu bestimmen. Nach der Kalkulation sollen die betroffenen Betreiber ihren Anteil an den Fonds zahlen, um die Summe der gesammelten Beiträge an die NTT abzuliefern. Schliesslich soll die NTT die betroffene Universaldienstleistung anbieten. Aber bis zum Ende 2004 ist diese Methode noch nicht angewendet worden.

Im Jahr 2003 wurde eine symbolische Deregulierung zur Telekommunikation in Japan gelungen: *Abschaffung aller Lizenzierung und der Preisregulierung* fast bei allen Preiskategorien (MPM, 2003). Bisher waren zwei Kategorien der

Telekommunikationsbetreiber zu unterscheiden: Betreiber I, die einige Netzwerke besitzen, um Telefongespräche anzubieten, und Betreiber II, die auf angemieteten Netzwerken Mehrwertdienstleistungen anzubieten. Die ersteren mussten zum Markteintritt durch das MPM dadurch genehmigt werden, zu prüfen, ob sie zum gesunden Netzwerkbetrieb befähigt sind, während die letzteren entweder registriert oder angemeldet werden mussten (Spezielle Betreiber II, die einem unbegrenzten Kreis der Verbraucher betroffene Dienstleistungen versorgen, sollten registriert werden und Allgemeine Betreiber II, die einem begrenzten Kreis welche liefern, angemeldet werden. Nach der Reform dürfen alle frei auf allen Telekommunikationsmarkt eintreten: vollständige Liberalisierung zum Markteintritt, was zur weiteren Marktaktivierung führen kann.

Nov. 1997	Einführung der Zusammenschaltungsregel
Feb. 1998	Deregulierung zur ausländischen Beteiligung
Juli 1999	Teilung von NTT in eine Holding- und drei Tochtergesellschaften
Nov. 1999	Änderung der Preisregulierung zur Price-Cap-Methode
Nov. 2000	Einführung der Preisregulierung mit LRIC (long run incremental costs) bei Zusammenschaltung
Juni 2001	Asymmetrische Regulierung bes. bei Preisen
Nov. 2001	Gründung der Schlichtungskommission
Juni 2002	Fonds zu Universaldienstleistungen
Juli 2003	Abschaffung der Lizenzen und der Preisregulierung
Feb. 2004	Empfehlung zur Nummerportabilität

Eigene Fassung

Abb.3 Entwicklung der japanischen Telekommunikationsregulierung ab 1997  
 Was im Bereich der Preisregulierung zurückgeblieben ist, ist die Regulierung zur Zusammenschaltungsgebühr bei führenden Betreibern durch die LRIC-Methode. Alle anderen Regulierungen wurden abgeschafft. Dies stellt sich als eine Art asymmetrischer Regulierung gegenüber den dominanten Betreibern dar. Dadurch können andere Betreiber frei Telekommunikationspreise nach ihrer Konkurrenzfähigkeit bestimmen,

was auch zum weiteren Wettbewerb führen kann.

Schliesslich wurde ein anderes Moment zur verbesserten Konkurrenz durch eine Arbeitsgemeinschaft beim MPM empfohlen: *Nummerportabilität* (MPM. 2004(2)). Noch heutzutage müssen Verbraucher in Japan eine neue Telefonnummer bekommen, wenn sie ihre betreuenden Telefongesellschaften beim festen und mobilen Telefondienst wechseln möchten. Es wäre viel günstiger für sie, wenn sie die gleiche Nummer wie vor der Änderung benutzen könnten: Erleichterung der Betreueränderung. Dazu wird eine Einigung aller Betreiber gebraucht, die Telefondienste liefern. Deswegen wird es weiter dauern, bis die Empfehlung verwirklicht wird.

	Vor 1985	Ab 1985	Ab 1997
Betreiber	Monopol	○	◎
Ausl. Beteiligung	—	△	○
Netzwerke	Monopol	○	◎
Endgeräte	◎	◎	◎
Dienstleistungen	Monopol	○	◎
Preis	Monopol	○	◎
Zusammenschaltung	Monopol	×	◎
Universaldienstleistungen	Monopol	△	◎

◎: optimal reguliert , ○: teilweise optimal reguliert,  
 △: unvollständig reguliert, ×: keine Regulierung, —: gegenstandlos

Eigene Fassung

Abb.4 Übersicht der Telekommunikationsregulierung in Japan

#### 4.2. Übersicht der Regulierung

Was oben analysiert wurde, soll hier tabellarisch in der Abb. 4 abgebildet werden. Über die Regulierungsbereiche sollen acht Kategorien unterschieden werden, wie sie in der linken Säule geschrieben sind. Die Entwicklung der Regulierung oder Deregulierung soll nach der dreiteiligen Periode beschrieben werden: vor der Reform 1985, nach der

Reform und ab 1997. Auf die Bedeutung der markierenden Zeichen ist unter der Tabelle hingewiesen. Wie bisher ausgelegt wurde, sind zwei unterschiedliche Richtungen der Regulierung in der Entwicklung in Japan zu finden: Deregulierung zur Wettbewerbsförderung und Neuregulierung zum gleichen Zweck sowie zum Verbraucherschutz. Deswegen soll es als das Kriterium zur Bewertung der Massnahmen angewendet werden, ob sie als Regulierung zur optimalen Telekommunikation beitragen oder nicht. Vor der Reform 1985 bestand das Monopol durch die NTTPC (NTT Public Corporation), weshalb die Möglichkeit ausländischer Kapitalbeteiligung gar nicht in Frage kam. Nur Endgeräte sind durch vollständige Liberalisierung gut reguliert gewesen.

Die Zeit nach der Reform 1985 bis 1997 soll durch eine Übergangszeit zur optimalen Regulierung gekennzeichnet werden: die Betreiber-, Netzwerke-, Dienstleistungs- und Preisregulierung waren nur teilweise liberalisiert, während die Liberalisierung zur ausländischen Beteiligung unvollständig war, wobei die Neuregulierungen zur Zusammenschaltung und zu Universaldienstleistungen auch gar nicht optimal ausgestattet waren. Die Entwicklung ab 1997 weist darauf hin, dass die Regulierung zum Wettbewerb und zum Verbraucherschutz fast optimal organisiert worden ist. Die Beteiligungsregulierung soll noch verbessert werden: eine ideale Situation liegt in der deutschen Regelung.

## **5. Perspektiven**

### **5.1. Das Minimum der Regulierung**

Wenn die Analyse im Abschnitt 4 mit einem Stichwort zusammengefasst werden soll, dann kann die jetzige japanische Situation dadurch gekennzeichnet werden, dass sie im Rahmen der GATS-Bestimmungen und der darauf basierenden Verhandlungen fast optimal reformiert worden ist, damit fast das Minimum der Telekommunikationsregulierung erreicht worden ist. Irgendeine *Zusammenschaltungsregel* ist eine notwendige Regulierung, die eine Grundlage zur Wettbewerbsförderung auf dem Telekommunikationsmarkt legt, während sich eine *Universaldienstleistungsregulierung* auch als eine andere darstellt, die auf dem aktivierten Telekommunikationsmarkt zum Verbraucherschutz beiträgt. In diesem Sinne müssen beide Regelungen als das Regulierungsminimum eher weiter bestehen, um das gesetzte Ziel zu erfüllen. Nach der Erreichung des minimalen Niveaus der Regulierung sollten weitere Massnahmen zur

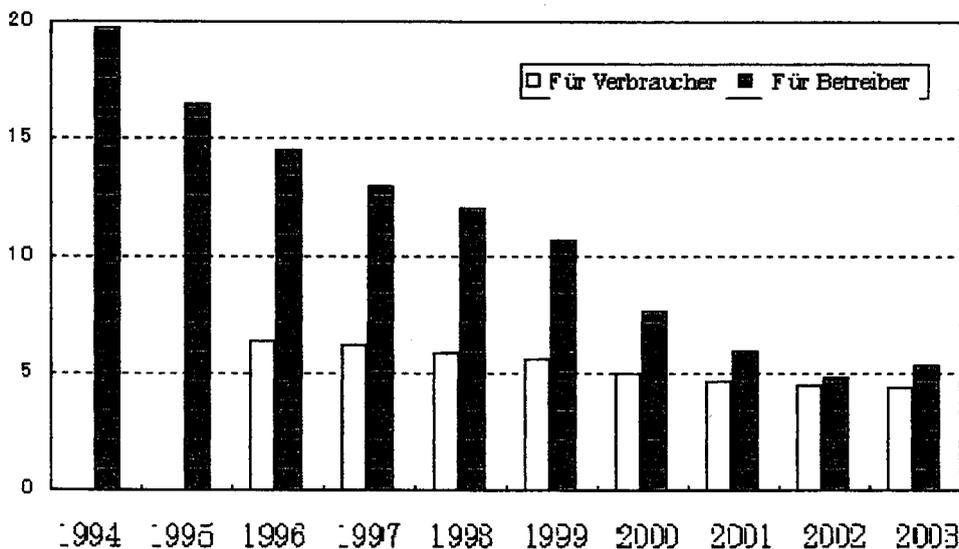
Wettbewerbsförderung und zum Verbraucherschutz beschleunigt werden.

## 5.2. Wettbewerbsförderung

Auf der anderen Seite soll der Wettbewerb auf dem japanischen Telekommunikationsmarkt durch mindestens vier Massnahmen gefördert werden: weiteren Marktzutritt, mehr ausländische Beteiligung, weitere Zusammenschaltung und Nummerportabilität. Die fast vollständige Abschaffung der Betreiberlizenzierung im Netzwerk- und Dienstleistungsbereich sowie der Preisregulierung lassen sich zur *Förderung des Marktzutritts* beitragen. Diese Regulierungen können, theoretisch gesehen, vollständig beseitigt werden.

Weiterhin soll das jetzige Niveau der Beteiligungsregulierung bei allen Betreibern auf Null gesenkt werden wie in Deutschland, damit *mehr ausländische Kapitalbeteiligungen* gefördert werden können. Noch dazu kann der Wettbewerb auf dem Markt weiter angeregt werden, wenn die *Zusammenschaltung* unter der jetzigen Regulierung weiter entwickelt wird. Eine möglichst effiziente Zusammenschaltung unter den Netzwerken trägt zum Wettbewerb sehr viel bei. Die empfohlene *Nummerportabilität* motiviert alle Verbraucher dazu, die gleiche Telefonnummer zu behalten, um einen billigsten Betreiber leicht auszuwählen. Diese Situation ermöglicht, dass Betreiber auf dem betroffenen Markt miteinander um die Preise mehr konkurrieren.

: In Yen pro 3 Minuten



Übersetzt aus <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/com/co06.html>

Abb.5 Entwicklung der Zusammenschaltungsgebühren in Japan

### 5.3. Verbraucherschutz

Die Steigerung des Wettbewerbs hegt auch eine Schattenseite: das Interesse der Verbraucher kann auch beeinträchtigt werden. Deswegen ist es sehr sinnvoll, wenn der Telekommunikationsmarkt durch das *Monitoring von MPM und TBDSC* beobachtet wird, besonders in unrentablen Dienstleistungsbereichen und Gebieten. Wenn eine Beschädigung des Verbrauchersinteresses vor allem wegen einer Unrentabilität vorgefunden wird, dann soll der *Fonds zu Universaldienstleistungen* eingeschaltet werden. Wie bereits erwähnt ist er nach der Gründung in Japan noch nicht in Kraft gesetzt worden. In diesem Zusammenhang beginnt das MPM mit einer Überprüfung des Mechanismus, in dem der Fonds funktioniert (MPM. 2004(2)).

#### Literatur

- CAO** (Cabinet Office), 2002, „Grundstruktur des GATS“, in: [http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/kentoukai/kokusaika/dai2/2siryou3\\_2.html](http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/kentoukai/kokusaika/dai2/2siryou3_2.html).
- , 2004, „Fenster zu öffentlichen Gebühren – Telekommunikation“, in: <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/com/co06.html>.
- MOFA** (Ministry of Foreign Affairs), „*JAPAN* Schedule of Specific Commitments Conditional Initial Offer“, in: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/wto/submit0304-s.pdf>.
- , Wirtschaftsabteilung hrsg., 1998(1), WTO-GATS - Aktuelle Situation und Haftungen für die Länder, Tokyo.
- , 1998(2), „Japanisch-Amerikanischer Dialog zur Deregulierung“, in: [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kanwa/pdfs/1997report\\_summary.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kanwa/pdfs/1997report_summary.pdf).
- , 1999, „Bewertung des Dienstleistungsverkehrs,“, in: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/service/hyoka.html>.
- , 2002, „Deregulierung und andere Massnahmen durch die japanische Regierung – Telekommunikation“, in: [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kanwa/hokoku\\_1\\_2\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kanwa/hokoku_1_2_1.html).
- MPT** (Ministry of Post and Telecommunications damals), 1996, „Gutachten über die Organisation der NTT“, in: [http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/japanese/telecouncil/ntt/Council-NTT-j.html](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/japanese/telecouncil/ntt/Council-NTT-j.html)
- MPM** (Ministry of Public Management), 2002(1), „Befragung über die Einführung der

- LRIC-Regulierung“, in: [http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020327\\_7.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020327_7.html).
- , **2002(2)**, „Beratung über die Einführung der LRIC-Regulierung“, in: [http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/pdf/020801\\_3\\_02.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/pdf/020801_3_02.pdf).
- , **2002(3)**, Weissbuch der Infokommunikation, <http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/whitepaper/ja/h14/html/E3024000.html>.
- , **2003**, „Grundriss zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes“, in: [http://www.soumu.go.jp/kyoutsuu/syokan/gaiyo/030317\\_1\\_01a.pdf](http://www.soumu.go.jp/kyoutsuu/syokan/gaiyo/030317_1_01a.pdf)
- , **2004(1)**, „Überprüfung des Fonds zu Universaldienstleistungen“, in: [http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/041126\\_5.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/041126_5.html).
- , **2004(2)**, „Richtlinie zur Einführung der Nummerportabilität“, in: [http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040528\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040528_1.html).
- Nishida**, Katsuki, **2002**, Einführende Forschung über die GATT-WTO-Verfassung, Tokyo.
- Tamura**, Jiro, **2001**, Handbuch zur WTO, Tokyo.
- Takase**, Tamotsu hrsg., **2002**, GATT und die Uruguay-Runde – Gründung der WTO, Tokyo.
- TBDSC** (Telecommunications Business Dispute Settlement Commission), **2004**, „Bericht über die Schlichtung und Vermittlung“, in: [http://www.soumu.go.jp/hunso/hunso\\_kensu.htm](http://www.soumu.go.jp/hunso/hunso_kensu.htm).
- WTO**, „**GATS** (General Agreement on Trade in Services)“, in: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats.doc](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.doc).
- Agata**, Koichiro, **2003**, „Regulierungspolitik gegenüber dem Infokommunikationssektor – ihre Entwicklung und Perspektiven“, in: Waseda Journal of Political Science and Economics Nr. 350-351: 102-130.