

2000年9月18日

(仮訳)

郵政省諮問書

「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方」 に関する欧州委員会の初期コメント

欧州委員会は、郵政省の「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方」に対し、初期的なコメントをする機会を得たことを歓迎する。

市場および技術の急激な変化に鑑み、欧州委員会は、同提言こそ日本において、融合、インターネットの利用拡大および携帯電話の普及等によってもたらされる課題に対応するための規制の枠組みを構築する好機を提供しているというものとする。欧州連合は、すでに1999年に日本に提示した規制緩和提案において、施策・政策の見直しを行い、市場の進展に照らして必要な改定を加えるべきであると指摘した。

電気通信審議会の諮問書には、

- (前略) 地域通信市場におけるNTT東西会社の事実上の独占状態は依然として解消されておらず、地域通信市場の競争が十分に進展しているとは言い難い状態である。
- (前略) 急速な環境の変化に対し、現行の競争に関する枠組みは十分に対応していない状況である(後略)。
- 事業を取り巻く環境が大きく変化していることから、NTTグループの位置付けと公正競争の確保やNTTのユニバーサル・サービスの確保(中略)につき、今日的視野に立った見直しをすることが求められている。

との記述があるが、欧州委員会はこのような郵政省の認識を共有している。

欧州委員会は、電気通信審議会が、自らの認識に加えて、競争の促進を責務とする独立かつ中立な規制当局の必要性を強調することを奨励する。

電気通信審議会が、その諮問書において、米国96年通信法の二年ごとの見直しと併記する形で、EUが環境の激変に対応して競争を促進するための政策を

定期的に見直している、との言及がなされていることを歓迎するものである。

欧州委員会には、自らが1999年に行った欧州の電気通信産業の見直しをベースに、同審議会が有益と思われるいかなる情報をも提供する用意があるとともに、建設的な精神をもって以下のコメントを提示する。

1. 欧州委員会の考え方の要旨

- 1) 電気通信規制当局は、完全に独立かつ中立な立場を有し、日本市場における競争の促進に専念すべきである。
- 2) 支配的電気通信事業者ルール対指定事業者ルール：変化の激しい状況では、一事業者の市場力を評価する基準として、市場そのものを定義する作業はダイナミック且つ環境に敏感なものでなくてはならない。日本が指定事業者の定義を改め、東西NTTを支配的事業者ルールの対象として維持しつつも、日本の市場におけるNTTグループおよびNTT DoCoMoの支配性を反映するようなものすることを要請する。
- 3) 日本において実質的な競争を促進するための新たな規制枠組み・優先項目の範囲
 - 市内回線の分割および新ルールの導入により、高速先進データサービスの市場において新規参入企業が競争に加わることを可能にするのが、優先課題だと考える。
 - 相互接続料金・最終利用者料金：早期にNTTの相互接続料金の一層の引き下げを行い、EUと日本の料金を調和させることが必要である。市場が真に競争的なものになるまでは、相互接続と最終利用者の両方の料金を規制することが必要であろう。つまり、事業者による鞘取りの可能性が確保され、競争の進展につながるからである。
 - ユニバーサル・サービス：東西NTTのみをユニバーサル・サービス義務の対象事業者とすべきでないとの指摘するとともに、ユニバーサル・サービスが競争の観点から中立な形で提供される環境を確保することが肝要であると考えられる。
 - 線路敷設権：現行の規制枠組みには依然として弱点が見受けられる。つまり、指定電気通信事業者もしくは電気通信サービス公益企業の所有するダクト・電柱などへのアクセスに係る強制的要件の不在、およびルール・手続きの透明性の不足。

- 4) NTTの再編：EUは、日本が現行のNTT法に代え実効性のある支配的電気事業者ルール（前述）を導入し、NTTグループによる反競争的行動に対するファイアウォールを改善すべきと考えている。
- 5) 政策および規制の効果分析：定期的な評価を行うべきである。広く一般のコメントを募るとともに、情報化社会および競争の促進を担当する他省庁による「同胞」評価に晒すことが肝要である。

2. 見直しの根本原則および合理性

- 欧州委員会のこれまでの経験に基づいて

GATS/WTO協定の締結は、WTO加盟諸国の間に、自由化と競争の促進こそが、電気通信分野における急速な発展を確実なものとし、その便益を経済全体に普及させるために最も効果的な要素であるとの合意が形成されたことを示すものである。依って、日本において競争的な環境を整備するために適切な規制枠組みを構築する必要性があることは、単に電気通信産業のみならず、放送や情報産業をも抱合するIT分野全体にとって重要なのである。

欧州はといえば、急激な技術革新と市場の進展に対応するために、現行の規制枠組みの見直しを行い、1998年の年初を皮切りに同セクターの完全な自由化のプロセスを遂行している。1999年に行われた同見直しにおいては産業、政府、消費者との詳細な協議を行い、見直し作業の範囲、目標の設定において大きな助けとなった。

現行の法的枠組みは独占から競争への移行に対応することのみを目的としており、よって競争的な市場の創設と新規参入者の権利に焦点を当てたものとなっていた。その目的を果たす上では有効な法律であった。

しかしながら、そこには欧州委員会が、市場の進展、技術の進歩、ユーザーの需要の変化などに照らして「見直し」をおこなうことが、折り込み済みであった。

従って、欧州委員会は新たな進展、特に電気通信、放送、IT部門の融合を考慮に入れた新たな政策枠組みを提案したのである。それは、すべての市場部門において競争を強化しつつ、消費者の基本的権利はしっかりと保護をし続け

ることを目指したものとなっている。新たな政策が、現在よりも多くの事業者が存在する新しくダイナミック、且つほとんど先の読めない市場に対応できるように設計されているのはそのためである。

その政策パッケージには、いくつかの新しい要素が含まれている。まず、異なった技術（固定、移動、ケーブル、音声、データ等など）をそれぞれ違う方法で規制するのではなく、将来の融合環境を念頭において、技術的に中立な方法で規制するというアプローチを提案している。

次に、その新たな横断的なアプローチの導入に伴い、許認可制度を合理化し、個別条件を規定した個々の認可制度の代わりに、大半の場合において共通認可制度を適用することになるであろう。

第三に、競合している企業によるネットワークへのアクセスと相互接続の確保がよりダイナミック且つ柔軟な形でできるように、あくまでも競争の維持を担保しながら、関連の施策を改定する。こうすることで、ある特定の市場において実際に支配的地位にあると判明した企業のみが義務の対象となる。したがって、アクセスや相互接続に関して事前義務の適用が必要となる場合は、欧州共同体競争法の慣例に沿った方法で算出された、ある市場における支配的地位という概念に関連させて、行われることになる。同政策パッケージの肝心な点は、そのような規制上の義務は、競争が実際に存在しておらず、加盟国国内競争法および共同体競争法のいずれもが問題の解決をする上で十分な効力を持たない場合にのみ課されることになるという点にある。

欧州委員会は、本年七月に 8 法案を盛り込んだ新たな法律パッケージを採択した。現在は EU 加盟国の同意を得るための交渉を進めているところである。

この新アプローチには、政治的に最高のレベルから支持が与えられている。今年三月にリスボンで開催された特別欧州理事会において、加盟各国の首脳は、理事会および欧州議会は 2001 年のできるだけ早期に欧州委員会の同法案に係る作業を終え、同年中の発効を可能すること、加盟国は欧州委員会とともに 2000 年末までに市内アクセス網における競争強化に向けた作業を行い、市内回線の分割を導入すること、を決めたのである。

上記のような経験をもとに、欧州委員会としては、日本における競争促進を加速化し、世界の自由化や技術革新および開発のスピードに対応すべきと考え

る。

3 . 独立した規制当局

消費者が選択肢、サービス、価格、質など全ての点において最高のものを得るために、適切な規制の実行が不可欠だが、規制する側の競争に対する前向きな取り組みもまた極めて重要である。そのためには、サービス提供者の間に実質的な競争を促進することが不可欠なのである。

従って、欧州委員会は、日本において、競争促進が規制当局の制定法上の責務であると法律で規定することを提案したい。同じく、GATS/WTOの参考文書により要求されているように、日本の規制当局はいかなる事業者、特にNTTに関して責任関係を有するべきではない。EUの経験が示すように、事業者の信頼の自信を育むために、上記の独立性が示されるべきであり、同時に実行の手続きを透明で無差別的にすることが肝要である。意思決定の中立性は要件として法律で規定すべきものである。政策と規制という二つの機能の分離に特別な注意が払われるべきだ。規制機能を郵政省から切り離すこと、日本政府が段階的にNTTの少数株主へと移行して行くことが必要と考える。

さらに、異議申立ての権利を確立することも必要であり、政府から独立した機関に対して行い、規制当局の自らの法的義務遂行に関するアカウントビリティを明確にすべきである。最後に、規制当局に対し、第三者に影響を及ぼすような決定を下す際には、公開協議を行うことを義務づけることが必要である。

4 . 支配的電気通信事業者ルール 対 指定事業者ルール

急速に変化する世界において、ある事業者の市場力を評価する基準となる市場そのものの定義を行うプロセスは、ダイナミック且つ環境に敏感なものでなくてはならない。これは法律により制定されるもので、そこでは規制当局が、製品およびサービス市場を事前規制の対象とする決定を公表する。既に記述したように、EUの新法においては、加盟国の規制当局が、どの事業者が支配的な力をそれぞれの市場において有しているかを判断し、そのような力の誤用に起因する競争の歪曲に対抗するために考案された義務を課す、という仕組みになっている。新枠組指令案では、その作業が客観的且つ透明性を持って行われることを要求している。

その新しい法律においては、重大な市場の力の定義が見直され、単独企業独占、合同独占、独占的立場が関連市場に与える影響などを抱合するようになる。EU加盟国の規制当局は、重大な市場力を有することを対象企業に通告することができる。そして、競争法の下で支配的地位を有しているとみなされ、既存事業者問題または垂直統合のいずれか、あるいはその両方が確認され、よって競争法による事後的救済方法では適切に解決できないような場合、その企業に対し事前義務を課すことができる。

競争的な市場においては、ネットワークの相互接続およびアクセスに関しては、事業者同士が商談を通して合意を形成するのが原則であろう。しかしながら、いくつかの要素により市場の競争が制限されているのが現実である。まず、日本のNTTの例に見られるように、「事実上の独占」という立場にある企業の存在である。このような企業は、依然として接続の大半を提供し、そのために競合他社よりみはるかに強い立場で交渉ができる。二つ目は、一つの企業あるいは極少数の企業が支配するボトルネック・リソースの存在である。電気通信環境における市内アクセス網、デジタルテレビの環境における条件付きアクセス・システムなどがその例である。更にもう一つは、移動通信部門に見られるような市場参入に対する法的障壁の存在である。この場合は、現在使用できる周波数により事業者の数が二・三社に限られており、その数では移動市場のどのセグメント（特に着信サービス）においても競争的な価格設定を確保することは難しい。

日本における「指定事業者」の現行の定義は、競争を実際に促進する上では不適切であることが証明されているが、その状況は将来も変わりそうもないというのがEUの見方である。つまり、NTTグループ（その集合的な強さにもかかわらず）とNTT DoCoMoの実際の市場力が勘案され、今までは支配的電気通信事業者に課される義務の適用を免除されてきた。例えば、NTT DoCoMoは、1999年において日本の移動通信市場の総収入の約56%をコントロールする状況にあった。これは、同社が、価格設定において、競合他社、顧客、消費者とは全く無関係な行動を取り得る可能性を持っていたということであり、そのアウトプットをてこに自らのネットワークにおけるトラフィックを止めることが可能ということである。また、その支配的地位を利用して、関連市場において不公正な便益を得るかもしれないということである。

このような理由から、欧州委員会は、日本がその指定事業者の定義を再考し、NTTグループやNTT DoCoMoの支配性をきっちりと反映するものすること、

また東西 NTT は今後も支配的事業者ルールの対象とすることを提案する。

電気通信市場のすべての部門において完全で実質的な競争が見られるようになるまでは、競争ルールと共にセクター別事前規制が必要であるというのが、日本において事業を行っている EU 企業の一一致した見解である。すなわち、アクセス、相互接続、市内回線分割、ユニバーサル・サービス、線路敷設権等には規制が必要である。

日本において市場における支配の在り方を反映するような新たな定義を採用することは、日本市場において実質的な競争を促進するための重要な前進を意味するであろう。

5 . 日本において実質的な競争を促進するための、規制枠組みと優勢項目の範囲

5 . 1 . 市内回線の分割

銅線市内回線とは、顧客の居所と電気通信事業者の市内交換機あるいは市内アクセス網における同等の設備を結ぶ物理的回線のことである。

世界各国の経験を観察すると、自由化された電気通信市場において、通常市内アクセス網が最も競争の乏しい部門であることがわかる。よって、産業構造審議会経済部会の一層の注目を喚起する。

新規参入事業者に分割された市内回線が提供されることによって、市内アクセス網における競争と技術革新の水準が向上し、ひいては、音声電話、広帯域マルチメディア、高速インターネット・サービスなどあらゆる電気通信サービスの競争的な提供を奨励することになる。それはまた日本における電子商取引、e - ビジネスの成長を促すことになる。

EU では、欧州委員会が、市内回線の分離に関する規則を提案し、重大な市場力を有する事業者の銅線市内回線の完全分離と共通アクセスを 2 0 0 0 年 1 2 月 3 1 日までに実施しようとしている。

市内回線における現行の市場構造と NTT の支配に鑑み、欧州委員会は、市内回線の分離を早急に実行することが、日本の電気通信事業市場において真の競争

を促すための前提条件の一つであると考え。高速先進データ・サービス市場において新規参入事業者が競争できるようにするために、新ルールを制定する必要性へ注目するべきだ。

5.2. 相互接続および最終利用者料金

欧州委員会は、早期に EU と日本の料金を調和させるために、NTT の接続料を更に引き下げることが必要と考える。郵政省がこれまで長期増分費用方式 (LRIC) の導入に関する作業を行ってきたが、この目的を達成するには至っていないようだ。郵政省の発表によると、新たな計算モデルを使って NTT の接続料の抜本的な見直しが 2002 年に予定されており、それによって同年に中は更なる引き下げが期待されるとのことだが、欧州委員会および EU 企業が LRIC に関するコメントを何度か行ったにもかかわらず、郵政省・電気通信審議会には勘案されていないようだ。

このような背景において、欧州委員会は、競争の促進および規制当局の独立性に対し確固たる取り組みがなされておれば、もっと意義の大きい結果がより早い時期に達成できていたと考えている。

市場が真に競争的になるまで、相互接続料金および最終利用者料金の規制を続けることは、市場にいる事業者が「鞘取り」をする可能性が現実に確保され、競争が進展する。(承認に代わって)届出制度の設置と料金上限規制によって行う最終利用者料金の規制は、東西 NTT による反競争的行動を摘発することのみに使われるものではない。そのような略奪的な価格設定を予防するために、適切なセーフガードと手段を開発することを提案する。

5.3. ユニバーサル・サービス

NTT 法においては、東西 NTT のみがユニバーサル・サービス義務を負い、他の事業者は、ユニバーサル・サービスを提供することが出来ず、重要な利益が得られる機会を失っている。

EU では、ユニバーサル・サービスの提供に係る条件が、ユニバーサル・サービスおよび電子通信・サービスに関する利用者の権利に関する新指令案において見直されている。現行の規制では、各国の規制当局が指定ネットワーク事業者に対し、与えられた最低限のサービス群を、特定の質レベルにおいて、地理

的位置にかかわらず、すべての人々に廉価で提供することを義務付けなければならない。

そのようなサービスをあらゆる人に確実に提供するということは、場合によっては、提供企業のコストさえ補われぬというような犠牲（これは負担が重すぎる）を伴うことがあるため、指令案では補償制度の存続を容認している。

新規定は、固定した位置から公衆電話網を介してインターネットを利用するなどの、データ通信へのアクセスを、ユニバーサル・サービスの範疇に含み、同時に、利用者が払いやすい料金の設定、経費の抑制に対応することを明確に規定している。障害のある利用者や特定ニーズを持った利用者に対する施策を強化し、例えば、特別料金制度など低所得者や特定ニーズを有する利用者のために施策を導入することが可能であることを明確にしている。指定事業者によるサービスの質の監視が強化される。この枠組みにおいては、ユニバーサル・サービスの範囲の変更あるいは再定義を目的として、ユニバーサル・サービス義務の範囲の見直し作業が特定されている。

同時に、同指令においては、ユニバーサル・サービス義務を負う事業者の指定をより効率的に行う方法を規定するとともに、純原価の計算や、事業者への補償に関する改善も盛り込まれている。加盟国には、ユニバーサル・サービス義務を担保する最も効率的な方法を見出すことが求められている。全ての事業者に義務を全うする機会を提供すること、ユニバーサル・サービス義務の全てあるいは一部を、場合によっては入札等の方法で割り当てる制度などがそれに含まれる。

補償に関しては、基金によるコスト分担と政府の一般会計からの補充は存続するものの、接続料金への援助はできなくなる。効率性を促進し、市場の歪曲を最小限にとどめるために、基金による経費補充に関しては、比例の原則を尊びつつ、出来る限り広く徴収することが必要となる。基金への資金源として、VAT制度の利用を考慮しなければならない。透明性施策の強化も行われる。

同指令のその他の条項（第3条から第8条）においては、ユニバーサル・サービス義務の範囲を規定している。第3条は、ユニバーサル・サービス義務を構成する個々のサービスを規定、加盟国に対し、そのような義務を公共の利益に合わせて実行するとともに、通常の商業的条件からの逸脱を最低限にとどめ、競争への歪曲を回避することを求めている。第8条は、加盟国に対し、1つな

いし複数の事業者を指名し、その国領の全てあるいは一部において、ユニバーサル・サービス義務の一部あるいは全ての提供を保障させる権限を与えている。

この新たな指令の採択は、EUが今後も確実にGATS/WTOにおける国際的義務を果たし、ユニバーサル・サービスが、社会的ニーズとあらたな通信行動に対応しながら、競争上中立な形で提供されることを意味する。

欧州委員会は、日本に対し、ユニバーサル・サービスの提供に関するルールの見直しと明確化に取り組むよう提案する。さらに、ユニバーサル・サービスの提供を通じ東西NTTが得ている便益を考慮し、原価計算の方法に特に注目することを提案する。また、「pay or play」の原則に基づき、NTT以外のサービス提供者にも、ユニバーサル・サービスを提供する権利を与えることを提案する。

5.4. 線路敷設権

欧州委員会は、日本における線路敷設権へのアクセスに関する現行の規制枠組みには、指定電気通信事業者あるいは電気通信サービス事業を行っている公益企業が所有するダクト・電柱へのアクセスに係る強制規則の不在、規則および手続きの透明性欠如などの弱点が存在すると考える。従って、公的空間への線路敷設権に関する規制には、先進的なインフラや電気通信事業を行っている企業を抱合することが必要である。何故なら、そのような企業が、コストを上乗せしたり、電柱やダクトなど自らが保有する設備への競合他社のアクセスを遅らせようとする可能性があるからだ。

電気通信事業者がガスの主管、電柱、河川とその隣接地、鉄道、地下鉄、トンネル、高速道路などへ、より簡単に短時間でアクセスできる状況を確保することに、特別な注意が向けられるべきである。線路敷設権に関する新たな法律には、その権利の行使に関する明確で詳細かつ統一されたルールの実行において圧倒的に強い権限を与えられた機関の設置を盛り込むべきである。もしそれが無理ならば、関係省庁から構成される調整機構を確立し、線路敷設権の付与の手続きの単純化と加速化を図るべきである。ケーブルの敷設、建物の建設などを目的とした私有地や私有建築物の強制買収権を確立し、場合によっては、通常の計画許可規則の適応除外を設けるべきである。「線路敷設権」の確立に関しては、迅速な紛争処理手続きの設置もまた不可欠である。

さらに、電気通信事業に携わる公益企業や企業の観点から、市場力を有する事業者や主要設備を支配している事業者（GATS 参考文書において言及されている）と、支配的立場にはない事業者を区別することが必要であると、欧州委員会は考える。従って、透明性と無差別的な手続きを強制する規則が、場合に応じて、市場力を有する事業者や主要設備を支配している事業者に適応されるべきであると、欧州委員会は確信している。このような原則は法律により制定されるべきである。

6 . NTTの再編

NTTは、NTT東西会社とNTTコミュニケーションズの三社に分割されたが、郵政省自体も認識しているように、日本の市場における競争を拡大させるという観点からは、その再編が十分な成果をあげているとはいえない。現在進行中であるNTTの持ち株会社の再編もNTT東西会社が互いに競争をする動機づけにはなりそうもない。市場アナリストの中には、ここ何年かでNTTの支配的な立場が総じて強まっているとの見方もあるようだ。NTTグループの集合的な強さと、NTTコミュニケーションズに認められている指定事業者義務の完全な適用除外を背景に、NTTコミュニケーションズはNTT東西会社の主要関連会社と協調して事業活動を展開している。その結果、NTT東西会社と合同でのマーケティング活動のみならず、共通の料金請求システムの構築が可能となっている。

従って、欧州委員会は、実効性のある支配的事業者規則を、NTT法に代えて導入し、NTTグループによる反競争的行為に対するファイアーウォールを強化することが必要だと考える。

7 . 政策および規制の評価

政策や規制活動のベンチマーキングや評価を行う制度を確立することは、すべての競争市場を有する自由経済国がかならず直面する課題である。そのような評価は、特定の事業者に対して、義務を新たに課すのか、維持するのか、または取り除くのを決定するような時に必要となる。ある市場において競争がどの程度存在するのかを評価するためである。例えば、欧州連合の新しい規制枠組では、欧州委員会がガイドラインを作り、各加盟国の規制当局が市場を定義し、競争のレベルを評価する作業を助けることを提案している。市場の性格により事前規制の導入の正当性が確認されるものを列挙した「決定」の採択を毎年行

うことも提案している。

それと平行して、規制枠組みの事後的な見直しとともに、事前規制の効果の分析を行うべきと考える。そのような評価は、規制の是非、規制が厳格に必要最低限のものに留められているか、その効果とコスト等を精査すること等を目的に実行し、場合によっては、規則を撤廃するための客観的条件を考える機会にもなる。この総合的な評価活動は定期的に行われるべきものであり、その過程において広く意見を求めるのみならず、情報化社会問題と日本における競争の促進を担当する他省庁による「同胞」評価にも晒すべきである。