

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意見

2000年9月15日

郵政省

電気通信局電気通信事業部事業政策課 御中

氏名 福家 秀紀
所属 関西大学総合情報学部

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ついて別紙の通り意見を提出します。

(別紙)

21世紀に向けた最重要課題の一つであるIT革命を推進するために、電気通信事業における競争政策の在り方について検討が加えられることになったことは極めて時宜にかなったものであり、心より敬意を表したいと思えます。また、その検討に当たって、私見を述べる機会が与えられたことに深く感謝するものであります。

1. 規制は最小限に

言うまでもなく、IT革命の推進に当たっては、先の九州・沖縄サミットの「グローバルな情報社会に関する沖縄憲章」などでも確認されたように、民間主導でこれを進め、規制は最低限にとどめるとというのが国際的に共通の認識になってきています。電気通信事業における競争政策の在り方に関する検討に当たっても、こうした認識に立って、市場に任せものは市場に任せ、規制は市場原理の働かない分野、あるいは、市場原理に任せただけでは社会的な問題の生ずるおそれのある分野に限定し、しかも必要最小限のものに絞るという原則に立つべきであると考えます。貴省の相互接続ルールの整備、料金の届出制への移行などが電気通信市場を活性化していることを高く評価するだけに、一層この方向に沿った政策が徹底されることを希望するものであります。

2. 地域通信市場における競争促進の理念の明確化を

上記1の原則に立って、個別の事項についての意見をいくつか述べさせて頂きたいと考えます。まず、地域通信市場の競争促進策です。地域通信市場における競争が進展していないという現状は何人も否定できませんが、問題は、その原因と解決策が明確になっていないことです。NTTの基本料が適正な資本報酬も含めて考えれば、コスト割れになっている現状を放置したままで、線路施設の円滑化策などを講じても、施設ベースの競争は決して進まないでしょう。新規参入事業者にとっては、都市部の、大口利用者向けのサービスを除いては、NTTのサービスを再販ベースで利用の方が有利だからです。こうしたクリーム・スキミング的な参入では地域通信市場の活性化は実現しませんし、欧米の経済学者、例えば、Laffontなども指摘するように、既存の事業者を犠牲にした競争促進策は社会的にも好ましい結果を生じさせません。真の市場の活性化を目指すのであれば、施設ベースでの競争の促進を政策目標にすべきでしょう。そのためには、NTTの基本料のレベルと体系について、抜本的な検討を加えるべきであります。その結果、生じるおそれのある社会的な問題については、後述するユニバーサル・サービスの見直しの中であわせて検討する必要があります。

3. 構造分離による公正競争の確保では、グローバル競争に遅れをとる、利用者の利便・国際競争力強化の視点からの検討を

電気通信事業における競争政策を考えるに当たっては、1999年に実施されたNTTの再

編成をふまえ、意見募集事項の「NTT グループの位置付けと公正競争の確保」に検討を加えることが不可欠であります。

NTT の再編成は公正競争を確保することを主眼としたものであったと理解しています。電気通信事業における公正競争が問題となるのは、既存の事業者（NTT）がエッセンシャル・ファシリティを保有する一方で、新規参入してきた事業者と長距離通信分野などで競争状態にあるという市場構造が存在することが基本的な前提になっています。NTT の長距離通信部門と、新規参入事業者がエッセンシャル・ファシリティである NTT の市内通信設備を同一の条件で利用できるようにすれば公正競争が確保される訳ですが、そのための手段としては、大きく分けて「構造分離」と「会計分離」に分かれます。1999 年に実施された NTT の再編成は、NTT の県内通信設備をエッセンシャル・ファシリティと考え、「分離子会社要件」として、NTT を持株会社の下で、東西の長距離地域会社と長距離会社に構造的に分離したものと理解できます。

しかし、構造分離は範囲の経済を犠牲にし、また、利用者のワンストップ・ショッピングなどのニーズに応えられないという問題点に加えて、電気通信事業のように、技術革新の激しい産業においては、エッセンシャル・ファシリティの範囲自体が常に変化するという問題があります。NTT の再編成の検討に当たっては、県内通信設備をエッセンシャル・ファシリティと考えて、県内通信を扱う東西の地域会社と県間通信を扱う長距離会社が構造的に分離されましたが、相互接続ルールの整備ともあいまって、県内市外通信分野も競争分野となり、エッセンシャル・ファシリティ部門と競争分野が東西の地域会社に存在するという事態になっています。構造分離によって公正競争を確保するという視点に立てば、東西の地域会社のさらなる再編成が必要となります。このように、構造分離の考え方では、市場の変化に伴い常に構造分離が必要になるという非現実的な解決を迫られることとなります。このように考えてくれば、英国の OFTEL が採用しているような、会計分離によって公正競争を確保するという政策が採用されるべきでしょう。わが国においては、既に、「接続会計」という会計分離の手法も採用され、構造分離と会計分離の二重の規制が課せられている現状にあります。規制の簡素化の視点からも、今後の公正競争確保の手段としては、会計分離を重視して行くべきです。

さらに、一部に加入電話と携帯電話が競争関係にあるとして、NTT ドコモの NTT からの資本分離を求める考え方も一部に提起されていますが、これについても、市場構造の変化を展望に入れた場合好ましいことではありません。利用者の立場に立てば、今後、同一の電話番号で、在宅時は、一般の加入電話として、外出時は携帯電話として利用できるサービスの登場が望まれます。事実、欧米では、既にワンナンバー・サービスなどが登場しています。しかし、NTT と NTT ドコモを資本分離することは、こうした可能性を否定するものであり、将来的なサービスの発展を阻害し、結果的に利用者にとってマイナスになる可能性があると言わざるをえません。

このように、述べて来たからといって、既に実施された持株会社の下での NTT の再編成

そのものを否定するものではありません。持株会社制度は、変化の激しい経営環境の下で、経営の効率化を図るツールとしてわが国企業でも広く採用されてきています。持株会社の下での NTT グループも経営効率化の面では、そのメリットを発揮し始めていると認識していますし、グローバルな市場においては、主要先進国の通信事業者がメガ・キャリアを目指して熾烈な競争を繰り広げていることを考えると、公正競争の確保を目的として NTT グループの各事業会社の資本分離を行い、グループを解体することは時代の流れに逆行することになりかねません。むしろ、NTT グループが持株会社としてのメリットを生かして国際競争力を強化できるような方向での検討が必要と考えられます。すなわち、公正競争確保の手段としては会計分離などの仕組みを活用し、持株会社については、本来の機能が発揮されるよう、持株会社の下でのグループ会社の構成、資本関係などは基本的には、NTT の経営の自主性に任せるべきであります。

4 . 競争時代にふさわしいユニバーサル・サービス確保の仕組みを

従来、ユニバーサル・サービスは独占事業体の内部相互補助によって確保されてきましたが、電気通信事業における競争の進展とともに欧米各国では、競争中立的な仕組みへの見直しが精力的に行われています。米国では、1996 年通信法を受けて全州際電気通信事業者が貢献するユニバーサル・サービス基金への組替えと、暗黙の補助の源泉となっていたアクセス・チャージの改革に取り組んでいます。

しかし、わが国においては競争が大きく進展してきたにもかかわらず、ユニバーサル・サービスは依然として、東西の地域会社の内部相互補助によって確保されています。内部相互補助を前提とした料金体系は東西の地域会社の競争力を弱めるばかりでなく、非効率な参入を促進し、社会的にも好ましくないことは多くの識者が指摘するところであります（例えば Crandall & Waverman）。

IT 革命の進展とともに、デジタル・デバイドという新たな問題も解決を迫られているのはご指摘の通りです。従来の単純な電話のみを対象としたユニバーサル・サービスに加えて、ユニバーサル・サービスの枠組みの中でこうした新たな問題に対応して行くか、あるいは、国の政策として税金の活用も含めた枠組みを創設するかの問題も社会的なコンセンサスの必要な問題です。

わが国においても、IT 革命の視点も視野に入れて、競争時代にふさわしいユニバーサル・サービスの仕組みの検討を加えることが重要な課題であると考えます。

以上