

## IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会(第7回)議事概要

1 日時:平成18年6月6日(火)10:30~12:30

2 場所:低層棟1階 総務省第1会議室

3 出席者

(1)構成員(五十音順、敬称略)

依田 高典、尾家 祐二、酒井 善則(座長代理)、佐藤 治正、菅谷 実、関口 博正、東海 幹夫、林 敏彦(座長)、藤原 まり子、舟田 正之、増野 大作、森川 博之

(2)電気通信事業紛争処理委員会

阪本事務局長、吉田参事官

(3)公正取引委員会

事務総局経済取引局 横田調整課長

(4)総務省

須田 総合通信基盤局長、寺崎 電気通信事業部長、谷脇 料金サービス課長、二宮 料金サービス課企画官、鈴木 事業政策課長、大橋 データ通信課長、渡辺 電気通信技術システム課長、古市 消費者行政課長、門馬 番号企画室長、湯本 事業政策課調査官、片桐 料金サービス課長補佐、横手 同課長補佐

4 議題

(1)電気通信事業紛争処理委員会からのヒアリング(阪本事務局長)

(2)公正取引委員会からのヒアリング(事務総局経済取引局 横田調整課長)

(3)主要論点(第2次案)について

(4)その他

5 議事要旨

(1)電気通信事業紛争処理委員会からのヒアリング(阪本事務局長)

(プレゼンテーションの概要)

- ◆ 電気通信事業紛争処理委員会(以下「紛処委」)は、対象を電気通信分野に限定し、専門性を生かして紛争の迅速な解決に取り組んできた。また、紛処委は公正中立な第三者的立場で紛争当事者が自己の考え方を主張できる場を保障しており、セーフティネットとしての機能も有している。加えて、事業者の相談窓口を設置するなど紛争の未然防止にも努めているところ。
- ◆ IP化の進展によって新しいビジネスモデルが出現する等の状況下、従来にない新しい紛争形態も出現。紛処委としても紛争処理機能の整備と向上のため、専門性や利便性

の向上、競争ルール策定への関与、あっせんや仲裁の対象の部分的拡張等の検討に取り組んでいく必要がある。

(質疑応答)

構成員 紛処委が設置された当初は紛争事例が引きも切らない状況であったが、最近はおっせん申請等の紛争事例が減少していると聞いている。事業者間の紛争がなくなったわけではないと思うが、紛処委としてはこの変化をどのように見ているのか。

紛処委 コロケーションなど従来の典型的な紛争事例についてはルールの整備が進展。また、紛処委への相談事例は現在も相当数あるものの、紛処委において過去の紛争事例を類型化し、積極的に情報開示を行うことにより、これらの事例や事務局によるアドバイスを踏まえ、当事者間で再度協議して正式な紛争処理手続に至る前に解決している事例も多い。中小事業者が正式な紛争処理手続をためらう事例は存在するかもしれないが、その点については関係事業者の意見も聞きながら今後のPRや周知活動の改善を検討する必要がある。

構成員 あっせん申請などの紛争処理手続は無料なのか。

紛処委 無料である。

構成員 これまでの紛争事例において、IP化の進展等により新しい技術が出現し、過去の事例が適用できずに適切な妥協案を見出しにくかった案件はあるか。

紛処委 紛処委の各委員は様々な分野の専門家であるとともに、あっせん等のプロセスにおける事業者からの有用な情報提供も活用しながら対応してきたところであるが、今後も専門性をより高めていく努力をしてまいりたい。

構成員 紛処委を設置する際に、総務省の内部に設置すべきかどうかの議論があったと記憶しているが、現行のように紛処委と政策部門との間にファイアウォールがあった方がよいと考えているのか。

紛処委 事務局は政策当局から独立しているが、現状では政策当局との関係はうまく機能していると思う。事務局のほうからあっせんの結果について公表可能な部分について政策当局に情報提供したことや、紛処委が新しい競争ルール策定の必要性を勧告したこともある。また、政策当局からの諮問内容と異なる内容の答申を行ったこともあり、紛処委の意思決定は独立している。事務局と政策当局の間で意見交換等が必要な局面ではやりとりがあり、両者の間は完全に遮断されているわけではないが、事業者から相談を受けた事例を個々に政策当局へ伝えるようなことはないし、具体的な事業者名などの情報の扱いにも十分留意している。

構成員 電気通信事業者以外の者からあっせんの申請が出てきた場合はどのように対応しているのか。

紛処委 現行電気通信事業法ではそのような案件は紛処委による紛争処理の対象とならないため、事情を説明して政策当局の担当者を紹介することとなる。

(2)公正取引委員会からのヒアリング(事務総局経済取引局 横田調整課長)

(プレゼンテーションの概要)

- ◆ 公正取引委員会(以下「公取委」)は、公正かつ自由な競争を促進し、事業者の創意工夫を発揮させることにより、価格だけでなく品質や多様性の観点からも、一般消費者の利益の確保を目指している。
- ◆ 電気通信分野の特殊性から、競争的市場に移行するまでの間はドミナント事業者に対する非対称規制を課すことは合理的。とりわけボトルネック設備の接続条件等については、規制当局による厳格な事前審査が必要。
- ◆ 事業法において競争ルールの設計を行う場合にも、ドミナント事業者が隣接分野において市場支配力を濫用する危険性が存在することを念頭に置くことが適切。
- ◆ 光ファイバの開放義務は引き続き必要。むしろ適正な接続が行われるよう。接続ルール等の適切な見直しを行うべき。
- ◆ ネットワークを所有するNTTグループ会社と競争事業者が同一の接続条件でそれぞれのサービスを提供できることが競争政策上望ましい。

(質疑応答)

構成員 一定の取引分野の画定やドミナンス、市場支配力の存否について、総務省では競争評価を通じてその定義や判断基準等を明らかにしているが、公取委による独占禁止法の運用においてはこれらの定義等は明文化しているのか。また、隣接分野における市場支配力の行使すなわちレバレッジの定義やその理論的な裏付けについて公取委ではどう整理されているのか。かかる認識について省庁間で齟齬がないかどうかについても伺いたい。最後に、NGNやFMCに関しては、事業者がオープンドアを進めていくと表明しているところ、これらに関する競争政策上の問題は独占禁止法の射程外ではないかと考えられるが公取委としてはどのように対処していくのか。

公取委 公取委では、個別事案ごとに一定の取引分野の画定を行っており、事業ごとにあらかじめ一定の取引分野が定義されているものではない。市場支配力の存否や隣接市場への市場支配力の行使についても、実態において競争が制限されているのか、あるいは競争事業者の事業活動が困難になっているかを判断するものであり、不可欠設備やレバレッジ等の用語の定義の問題ではない。現行の独占禁止法の枠組で対応できない競争上の事案に関しては、公取委として対応を検討する必要があるのはもちろんであるが、各々の事業法であらかじめ手当てをしていただくことも重要である。

構成員 公取委の資料において通信キャリアによるプラットフォームレイヤーへの進出について言及しているが、何か具体的に問題意識を持っている事案があるのか。

公取委 資料の記述は当懇談会における今までの議論を踏まえたものであるが、あくまで一般論であり、現時点において何か個別の事案があるわけではない。なお、そうした事案は競争促進ガイドラインで対応可能と考えており、事業者からの要請があれば競争促進ガイドラインの改正を行うことも考えられる。

構成員 携帯電話端末の販売奨励金について、例えば、現行の販売奨励金制度を廃止し、端末価格が高くなる代わりに通話料金等の支払を低く抑える料金メニューの提供を懇談会

が提言し、事業者があくまで自主的に懇談会の提言を踏まえてある時期に一齐にそのような料金メニューを提供することとした場合、この懇談会は事業者に対し共謀の場を提示したことになるのか。

公取委 独占禁止法3条の不当な取引制限は、事業者がお互いの事業活動を相互拘束することを問題視しているものであり、懇談会の提言を踏まえて各事業者が自主的に行動する場合は不当な取引制限に該当しない。公取委は、競争ルールの運用に関しては消費者原則に立って判断すべきと考えており、この場合、消費者にとって選択肢が広がるということであればそれは公取委から見ても望ましい結論となるのではないかと。

構成員 懇談会の提言を受けて総務省がこのような行政指導を行う場合はどうか。

公取委 基本的な考え方は同様であるが、事業者団体に対して行政指導が行われ、それを受けて事業者団体が各事業者に指示したとなると独占禁止法8条の問題となるおそれがある。しかし、総務省が各事業者に個別に指導した場合は独占禁止法3条違反には該当しない。行政当局が各事業者に行政指導を行い事業者の自由な事業活動に介入することは一般的には望ましくないが、結果的に消費者に新たな選択肢を提供するものであれば公取委から見ても適切なものと判断されるのではないかと。

構成員 公取委の資料では、FMCのサービスがセット割引の料金で提供されるときに、NTTグループの優位性が大きくなるセット割引の料金はすべて独占禁止法上問題であるとも読める。NTTグループが提供するネットワークの卸売料金と小売料金を特定できれば料金設定の妥当性を判断できるが、サービスの融合が進むに従ってサービスの原価算定自体が困難になることも想定される。このような状況下でNTTグループのセット割引料金が結果的に優位となった場合はどうなるのか。

公取委 NTTグループが市場で優位となるセット割引のすべてが独占禁止法上の問題となると言っているわけではなく、不当販売に該当するようなセット割引を提供することが問題となるとするもの。NTTグループは競争事業者に対して自グループと同じ条件で接続させることが重要となる。料金設定の妥当性を判断するにあたり原価の見極めが困難になることが問題となるのであれば、それはむしろ規制当局の方で原価の見極めができるように会計基準を改正するなどの工夫が重要となるのではないかと。

構成員 諸外国と日本との間で消費者の自由度に差異があった場合、例えば携帯電話端末について、日本はキャリアを替えると端末も替える必要があるが、欧州ではキャリアを替えても端末を替える必要がない。このように、キャリア間で端末の互換性がないのは消費者利益を阻害していると判断されないのか。消費者利益の観点からの競争政策という考え方は諸外国と日本との間で消費者の自由度が異なった場合にも援用できるものなのか。

公取委 政策の企画立案等において諸外国の動向は参考にするが、一概に諸外国と比べて消費者の自由度が低いことをもって直ちに問題であるとは言い切れない。ただし、日本のこの分野の場合には改善する余地があるかもしれない。

### (3) 主要論点(第2次案)について

構成員 今回の懇談会では、LRICや将来原価の扱いのようにある程度詳細な議論をして結

論を出す必要があるものと、例えば次世代ネットワークやネットワークの中立性の問題のように現時点ではまだ不確定要素が存在し、2008年までに結論を出すという形で整理すべきものとが並存するとの理解でよいか。

総務省 電気通信市場が動的に変化している状況下においては、論点はなるべく幅広く洗い出すこととしている一方、現時点においてすべての論点に対して結論を出すことは困難でもある。その場合、行政としてはどのようなスケジュールで今後の検討を進めていくかというロードマップをきちんと示すことが大切と思料。

構成員 2005年の電気通信事業法改正以降の事前規制から事後規制へという基本的な流れは理解。たしかにPSTNについては事後規制で対処可能であるとしても、NGNやFMCについてはどのようなサービスが提供されるかがこれから決まるものであり、モニタリングを中心とする事後規制だけで対応していくのは困難ではないか。このような問題に対しては、事前規制から事後規制へという大きな流れは尊重しつつも、このようなパラダイムシフトだけではなく、最低限の事前規制として何を確保すべきかについても議論することが重要となるのではないか。例えばNGNに関しては、今はどうやって良いネットワークを作っていくかという作り込みの段階であり、事業者間の利害対立も想定される中で2008年や2010年に向けた検討を行うに当たっては行政の関与も必要となるのではないか。

構成員 2008年や2010年に向けて、市場に参加する者の予見可能性を確保することも重要なのではないか。一定程度の事前規制やルールの明確化については、公取委の説明からもそれが要請されているものと理解。ブロードバンドインフラのトップランナーとして日本が世界からも注目されている中で、いろいろな意見を聞きながらオープンに検討を進めていくことが重要なのではないか。

構成員 FMCにおけるNTT東西とNTTドコモの連携については公取委としてどのような意見を持っているのか。

公取委 消費者原則に立ち返りユーザの側の視点に立てば、NTT東西とNTTドコモが連携してサービス提供することに対してニーズが存在するのであれば、それ自体を競争上の問題とするものではない。ただし、競争事業者がそれに対抗するサービスを展開する際にはNTTグループと対等な競争ができるような競争条件の整備が必要になる。

構成員 競争ルールの整備は利用者の利益を増加させるためのものであり、利用者不在の競争ルールにならないように配慮すべきこともある。例えばQoSの確保がいい例であるが、IPの世界におけるQoSの確保は長年の課題である。IP系のサービスにおいて、ユーザから見て適切にQoSが確保されているかを判断することは難しい。競争原理が上手く働いて価格が安くなり、加えて最終的にユーザにとって適切にQoSが確保されているかが分かるような仕組みがあればよいのだが。

総務省 インターネット接続については、これまで複数のISPが相互に接続してサービスが提供されてきているが、複数の事業者の間でエンドユーザのQoSを確保しようという発想は存在しなかったのではないか。しかしながら、IP系のサービスが中心となっていく中で今後はIP系のサービスのQoSの確保についての議論が必要になるものと思料。また、IP系のサービスに見られるもう一つの特徴として料金の多様化が挙げられるが、メニューが増え

て選択肢が増えることはユーザにとって望ましいことではあるが、現状を省みると、メニューが多様化しすぎて複雑なものとなり、かえって消費者にとって分かりづらいものとなっているのではないかと。IP化の進展を踏まえ、消費者保護という観点から今後どのような措置を採るべきかについても検討すべきものであると思料。

構成員 IP系のサービスのQoSがどこでどうなっているのか分からないというのは、サービスを提供する事業者側の論理。サービスを利用するのはあくまで消費者であり、どこかで消費者側の論理に立ってユーザが必要としているものを汲み上げていく仕組みが必要となるのではないかと。

構成員 消費者からすれば、料金は安いほうが好ましいし一か所に頼めばすべての手続きを引き受けてくれるほうが便利であるが、そうすると、公正な競争を確保する観点から例えばファイアウォールを設けるほど消費者にとっては不便なものになる可能性があることも事実。何が公正な競争で何が消費者の利益なのかについて切り分けて考えていくことも必要ではないかと。

構成員 主要論点に関しては詳細にわたってよくまとめられているが、次に大切になるのは、この懇談会で議論されたことをどのように実際の制度に落とし込んでいくか、さらにマーケットにどのように波及させるかということではないかと。

構成員 IP化の進展という環境変化の中で既存のルールをどのように運用をどのようにすべきかという視点と、環境変化に対応して新しいルールが必要であるとすればどのようなルールの設定が必要かという視点との両方の視点からの検討が必要になるのではないかと。

構成員 競争ルールの在り方について、ユーザの視点とキャリアの視点からの論点は整理されているが、製造業の視点に立った議論は今後どう扱われていくのか。消費者にとってうれしいことが、必ずしも製造業のグローバルな競争力につながってくるかは疑問。日本のユーザはグローバルに見れば特殊な存在であることにも留意が必要ではないかと。

構成員 日本の中でもユーザの利益が一義的に定義できるものではないことにも留意が必要。例えば地方において、国道まで出れば携帯が使用できるが自宅では繋がらない場合には、FMCを早く普及させればうまく使用可能ということもある。そうした地方のユーザの視点も視野に入れる必要があるのではないかと。

#### (4)その他

- ・ 次回会合は、6月21日(水)10:30～12:30、総務省第1会議室において開催予定。

以上