

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9回)議事概要

1 日時:平成18年7月14日(金)17:00~18:40

2 場所:講堂(合同庁舎2号館地下2階)

3 出席者

(1)構成員(五十音順、敬称略)

依田 高典、江崎 浩、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)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、今川 事業政策課企画官、片桐 料金サービス課長補佐、
横手 同課長補佐、西潟 同課長補佐、白井 同課長補佐

4 議題

報告書案について

5 議事要旨

(報告書案について)

事務局から報告書案について資料2(要旨)を用いて説明。

質疑応答

構成員 これまでの接続は、NTT東西の既存の地域通信網のボトルネック性に基づいてルールが作られてきたが、NGNや映像プラットフォームなどはこれから技術開発が進んでいくものであり、今の時期からオープンに検討していけばルール化しやすいのではないかと。反面、行政としてどこまで技術開発に関与するのかが問題となる。過度な規制を課すことによって新しい技術開発へのインセンティブを削いではいならない。

総務省 競争セーフガード制度の整備に関して申し上げます。技術革新が激しいプラットフォームレイヤーの機能については、競争阻害の可能性が認められる場合は、まずは要注視機能としてリストアップし、直ちに指定することなくしばらくモニタリングを実施する。そして、定期的にレビューを行い、競争阻害性や市場支配力等の有無によって、柔軟に設備を指定したり外したりすることができるようにすることを想定。

構成員 報告書案は良くまとまっていると思う。IP化については、移動体通信と固定通信の統合のようなサービスの統合もあるが、サービス自体が国内に閉じることなくグローバルに存

在するようになることやエンドセッションがグローバルに移動するようになる点ではグローバル化と置き換えることも可能であり、サービスとターミナルのグローバル化についてもきちんと認識した上で競争ルールの見直しを検討すべき。

総務省 非常に難しい問題。基本的にはIPのネットワークではサービスやユーザは国境に束縛されなくなる。指定設備制度の包括的な見直しの中でも、市場を柔軟に見ていくことは重要であるが、競争評価を実施する際にどのように市場を画定するのが検討課題。ネットワークのオープン性を考えるに当たり、グローバルな視点は重要だが、これをどのように反映していくのかについては今後具体化させていく必要がある。

構成員 本懇談会の目的は検討のロードマップの明確化であり、各項目についていつまでに検討すべきと記載されているが、ここに記載されている時間軸がロードマップなのか。それとも、本報告書案のパブリックコメント後の検討において今後の審議会等で行われる検討のロードマップが決まってくるのか。

総務省 本報告書案で提示している新競争促進プログラム2010(骨格)が「ロードマップ」と考えており、パブリックコメントを踏まえた本懇談会の最終報告を頂いた後に総務省においてより明確化すべきものと考えている。

構成員 外国の大手ISP等が日本のNGNの重要なユーザになる前に国内のルールを整備しておくことも戦略的には重要であると思う。特に、端末の国際競争力は本懇談会でも関心の高い事項であり、総務省において採り上げて検討してもらいたい。

構成員 FMCの展開に関する公正競争の在り方について、NTT 東西とNTT ドコモがオープンにすべきとあるが、なぜドコモだけが、MVNOとしてイコールフットイングが必要とされるのか。第二種指定電気通信設備を設置する事業者はNTT ドコモ以外にもあるのではないのか。

総務省 MVNOには大きく分けて卸と接続の2つの形態があり、報告書案で記載しているMVNO 活用型の形態については、卸電気通信役務による場合を念頭に置いて記載している。

第二種指定電気通信設備制度に関しては、適用される規制が2段階となっている。端末ベースのシェアに加えて収益ベースのシェアも25%を超えているNTTドコモについては、約款規制に加えて行為規制もかかっており、同じ二種指定設備を設置する事業者であってもかかる規制が他と異なる。

構成員 接続料算定の在り方に関しては、個々の接続料金の見直しについては合理的ではあるが、2010年に費用の種類が将来原価、LRIC、実際費用等混在しているのではなく統一的な費用の考え方を示すことについてご検討いただきたい。また、ユニバーサルアクセスという概念を提示してもらったが、ユニバーサルサービスなのか、ユニバーサルアクセスなのか、それともデジタルディバイドなのか、同じような現象に対して3つの切り口が出てきているため、これに関していろいろなところで議論していただきたい。アクセスに関しては、設備の機能としてのアクセスの部分とサービスに分けて切り分けて考えるべき。ユニバーサルサービスアクセスは有線だけではなく、無線でも提供されても構わないのではないのか。サービスが多様化されるに伴い、どのようなサービスをユニバーサルサービス

なものとして国民への提供を確保していくかについて、きめの細かい競争政策が必要となる。

また、サービスに関してはアクセスだけにとどまらない、どこまでが競争政策の範囲なのか分かりにくいので、この点について分かりやすく整理していただきたい。

総務省 ユニバーサルサービスについてはまったく同じ問題意識。ユニバーサルサービスの概念は、ブロードバンドの時代になるとQoSや速度等のみで規定するのは難しい。そのため、サービスという概念とは別に回線そのものの維持費用という意味からユニバーサルアクセスの概念を記載している。ユニバーサルアクセスの概念においても、ルーラル地域においても多様なサービスをすべてユニバーサルサービスの中で補填するとなると、詰まるどころ通信事業者の負担、ひいてはエンドユーザの負担となるおそれがあるため、コストモデルの検討の議論は必要。最近、欧州委員会が電子通信規制の枠組みのレビューに関して意見募集を行ったところであるが、その中でユニバーサルサービスとアクセスを分けて考えるとしており、方向性は同じである。2つめのPSTNの接続料に関しては2009年までの接続料の検討に加え、2010年以降の接続料の基本的な方向性についても、同時並行で検討すべきと記載したところ。

構成員 接続料のコストについてであるが、90年代当時は、国際や長距離の通信料金が高いことが問題視されたため接続料をいかに下げて国際や長距離の料金競争を促進するかに取り組んできたもの。当時は現在のように固定電話のアクセス部分にまで競争が進展することは想定していなかった。しかし、これからはアクセスの確保が重要な課題になってくることは明らかであるし、時代の変化に合わせて既存のネットワークのコストの算定方法を見直していく必要がある。また、原価算定に当たって将来原価という概念が出てきたが、これは初期のトラフィックのデータがないため、そのまま接続料を算定すれば禁止的な料金水準になってしまうことから、将来想定されるトラフィックから接続料を算定するもの。将来原価方式については、予測が外れた場合の扱いについては、報告書案に記載されており、検討が必要であろう。

構成員 経済学的には、(計上される)コストというのは結局のところ資源配分の目安でしかない。そこに産業政策が付加的なコスト概念を付与する場合があります、これは、設備投資や新規のサービスをどう誘導していくかという議論であり、これは然るべきところで議論すべきもの。また、ユニバーサルアクセスについては、コンテンツを関連付けると議論が非常に難しくなるのではないかと。電子投票は政治、福祉政策や文化政策等との連携が必要になり、議論が総務省の守備範囲を超えてしまうのではないかと。それを認識した上で、ひとまずアクセス部分を切り出し、その上のサービスは別の政策目標と整理した上でアクセス部分の検討を行うという整理をここで一度行っておくことが重要なのではないかと。

構成員 プラットフォーム機能については、指定電気通信設備の見直しの際にウオッチリストを作成することとされているが、これは、指定を行う場合は、かならずウオッチリストとして検証されるのか、それとも直ちに指定されるものもあるしウオッチリストとして検証される場合もあるということか。

総務省 具体的にはNTTのNGNの内容を見てから決めていくことになるが、通常は必要で

あったとしても要注視機能から始まるのではないかと考えている。

構成員 MVNOのガイドラインの改正について、卸電気通信役務の場合であっても、接続の場合であっても紛争事例の判断根拠になり得るのか。

総務省 基本的にはそのような理解。卸電気通信役務と接続のいずれの形態でも構わないとしているが、接続の場合に接続拒否できる事例を想定して明確にするために、ガイドラインを見直すことが必要であると考え。

構成員 指定電気通信設備の指定の仕方と見直しに関して、共同的・一体的な市場支配力という概念が出てきているが、これはEUの発想であり、これまで日本や米国においては採られていない考え方。これとNTT東西の指定電気通信設備との関係はどう整理されるのか。市場の画定から始まり、市場支配力の有無を認定するという事は、不可欠設備という概念に基づく第一種指定電気通信設備とは明らかに違う考え方。WTOの参照文書は不可欠性と価格支配力とを分けていると記憶している。また、通信レイヤーのドミナンス性と不可欠性と市場支配力のどちらによるものなのか。コレクティブドミナンスは、携帯電話市場のように寡占的な市場における競争事業者を念頭に置いた考え方であり、指定電気通信設備の見直しということは、コレクティブドミナンスを規制する方向に向かっていくのか。

総務省 御指摘のとおり、EUのジョイントドミナンス(共同支配力)は寡占的市場における競争事業者同士が協調して行動する場合であると理解。そのため、NTT東西と子会社との関係を論じる場合には、ジョイント(コレクティブ)ドミナンスという言葉を用いずに、共同的・一体的な市場支配力という用語を用いている。現行の制度においても、特定関係事業者制度があり、NTTコミュニケーションズが対象となっているが、それと発想は近いと言ってよいのではないかと。WTOの参照文書においてドミナンスは、設備の不可欠性と価格支配力の一方又は双方により認定されるものと理解しており、これに沿って報告書案も記載させていただいたところ。また、下位レイヤーから上位レイヤーへの市場支配力の濫用、不可欠設備を持つ事業者の濫用を想定して記載している。

構成員 報告書案では設備競争とサービス競争の適正なバランスを図っていると書かれているが、ここに政策の必要性があると考え。2010年に向けて、検討の参考にするために事業者には中期の展望をパブリックコメントで示してもらいたい。

構成員 今後技術的にはどんどん進展していき、新たなサービスも出てくる。プラットフォームレイヤーの要注視機能を作成するに当たって、技術の進展を認識していく機能が別に必要かもしれない。競争ルールが円滑に機能するためには、技術革新がどのように影響を及ぼすのか、新技術が開花するような方向で検討してもらいたい。ネットワークの中立性に関しては、ネットワークがどのように使用されているか不明であると検討すらできないため、客観的なデータを取るなどのサポートも行ってもらいたい。

総務省 技術革新をきちんと追っていき、市場に与える影響を考える際に技術革新の動向についても見ていく必要がある。客観的なデータによる検討の必要性については、報告書案でも言及している。

構成員 ネットワーク側のグローバル性の問題で、国内と国外の事業者が統合した場合のリスクヘッジをするべき。相互接続性のチェックということを持っているということは非常

に重要。技術面での相互接続性をきちんと把握することが重要。事業者へのフィードバックメカニズムも必要になる。

総務省 端末においては相互接続性に関して報告書案において触れている。ネットワークの中立性に関しては、ネットワークのインテリジェンスがどこに存在しても良いように持っていくのが一つの考え方。レイヤー2の接続とレイヤー3との接続をこれからのIPネットワークの中でどのように確保していくかという問題も出てくる。

構成員 これから技術がどのように使われていくのがまだ明らかでない。それに伴って産業構造がどのように変わっていくのか。今後こういった戦略を考えるにあたっては、産業育成の視点も必要。

構成員 2010年の段階で、NTT東西のPSTNの接続料収入はPSTNとNGNでどのようにシェアされるのか。またそれとは別に広告収入のような収入も含まれていく。事業者の収入はどのレイヤーに帰属すべきものなのかについて考え方の整理が必要。今までの電気通信分野の収入は、公共料金として料金がコスト+適正利潤で決められており、コストベースが基本であったが、広告による収入はボラティリティが大きく、収入と費用が一致する保証はない。事業者が費用回収をどこまで保証すべきなのか、あるいは取りすぎた場合の収入の配分をどうするのか、これらについて基本的な考え方から整理する必要があるのではないか。

構成員 様々なビジネスモデルが出てきたときに、コストの負担の公正性についても考慮する必要があると思うが、事業者の収益の公正性というものをどう考えるのか。これは本来市場原理に任せておけば済む話であり、学者的な議論なのか、それとも、今後考え方の整理が必要となる問題なのか。

総務省 従来は、料金政策は総括原価主義で行ってきたが、こういったものが一体いつまで有効性を持っているのか。料金の適正性をどのように確保するのかという問題は必ずある。今後の検討課題という問題意識。

構成員 報告書案における会計制度についての記述について確認をしたい。NTTの会計制度に関しては、民営化、分離分割の際には大きな見直しが行われたが、それ以後は、例えば適切な会計制度がどうあるべきかといった本格的な議論をしたことは無かったと認識している。そういった意味では、IP化、グローバル化の進展に合わせ、しっかりと産業構造の分析を行い、その中で会計制度も見直していくという方向性は非常に喜ばしい。

報告書案における記述について、接続制度の中での会計制度と料金政策の中での会計制度とそれぞれにおいて見直しの必要性が記述されているが、会計制度の見直しはユニバーサルサービスやプライスカップにも関係がある。会計というのは事業者の実態を正確に把握することが第一の目的であり、会計制度の見直しというものは係る観点から接続政策や料金政策全体にわたる問題であり、その点をきちんと反映した記述をするべきではないか。

構成員 また、今後ロードマップという方向性を示しているが、個々の検討が始まった後の最後にどのように全体の方向性を見渡せるのか。どういう形でこの議論をまとめるのかそれなりの流れをまとめておくべきでは。

総務省 会計制度に関しては、接続政策、料金政策それぞれのところで会計制度を記載しているが、検討する際には、全体としてまとめて検討すべきと考えている。また、全体のコンセプトをまとめて個別に動いていくということであるが、常に全体をウオッチする必要があると考える。新競争促進プログラム2010の進捗状況を確認し、市場環境の変化があれば計画を見直すことを定期的に行う必要があると考える。

構成員 この懇談会は従来のやり方とは違っており、新しい試みがたくさん盛り込まれている。課題として技術的、制度的、経済的に非常に幅広い範囲を取り上げた。また、議論は公開で進めてきた。今後の日本の情報通信政策に対して、この懇談会の報告書がまとまったときにこれがどのように活かされていくのかという配慮もかなりされている。かなり新しいやり方で政策が策定されていくお手本と考える。

構成員 事務局から提出された報告書案について特段の修正意見がなされなかったという認識。この案をそのまま懇談会の報告書案として取りまとめることとし、この報告書案を事務局においてパブリックコメントの手續に付していただきたい。

(その他)

- ・ 報告書案に対するパブリックコメントは、7月19日(水)から8月23日(水)までとする。
- ・ 第10回会合は9月中旬を予定。