

「情報通信新時代のビジネスモデルと競争環境整備の
在り方に関する研究会」最終報告草案に対する意見等

平成14年5月27日
K D D I 株式会社

基本的考え方

情報通信分野においては、通信のブロードバンド化やIP化の進展等により、多数の新たなビジネスモデルが出現しつつあります。これらのビジネスモデルの多くは種々の技術革新を背景としたものであり、従来の電気通信の枠組みの見直しを迫るものも少なくありません。こうした状況下において、本研究会でブロードバンド化やIP化を背景とした、通信市場における競争の枠組みの検討を深めることは、通信市場のみならずあらゆる産業の生産性向上に資するものであり、大変に意義深いものと認識しております。

しかしながら、これらの新たなビジネスモデルは未だ成長途上の分野であり、事業者等の創意工夫や活力を最大限に引き出すことの出来る環境を整えることが最も重要な課題であると考えますが、こうした成長途上の分野において、供給と需要の両面における規模の経済性や自然独占性等が著しく強い従来の電気通信市場（ネットワークレイヤー）の枠組みをそのまま適用することは過剰な規制となる恐れもあり、また、プラットフォームやコンテンツに係る事業等の揺籃期にあるビジネスの成長を萎縮させ、事業者の投資意欲を減退させる等の恐れも考えられます。

他方で、前述のとおり供給と需要の両面における規模の経済性や自然独占性等が著しく強いネットワークレイヤーにおいては、依然として東・西NTTの加入者回線が支配的な地位を占めており、今もってこうした状況は解消されておられません。こうした構造的な問題は、ブロードバンド化やIP化の進展そのものの影響により著しく改善されるとは考えられないため、著しく代替性の低いボトルネックとなり得る設備等（具体的には、東・西NTTの加入者回線）については当該ボトルネック性より生じる市場支配力の濫用を構造的に排除する等の施策が、依然として必要であると考えます。

これらを踏まえ、新たな分野については、ネットワークレイヤーの著しく代替性の低いボトルネックに起因する市場支配力の排除等を除き、基本的には市場に委ねることが適切と考えております旨、今後の競争の枠組みの検討にあたってはご留意頂きますよう、よろしくお願い申し上げます。

デュープロセスの確保

草案 1 - 3 (3) (p.10)

制度の透明性・予見可能性の確保、競争促進的なルールの確立と併せ、電気通信市場における競争の枠組みを検証し、競争ルールの見直し等を行う場合は、十分な透明性をもってデュープロセスを確保しながら進めることが必要である。

意見

競争ルールの見直しに伴い法改正を行う場合には、法案の原案の作成から成立に至るまでの各段階（省内での原案の作成、省庁間協議、与党との調整、内閣法制局における審査、閣議決定、委員会及び本会議における審議、附帯決議等）において、法案及び関連資料、審査状況等を、随時、総務省のホームページ等で公開すべきと考えます。

併せて、総務省において法案の原案を作成する際においても、審議会における議論と同様改めてパブリックコメントを実施すべきと考えます。

競争ガイドライン等の策定

草案 1 - 3 (3) (p.11)

- (a) 新たなビジネスモデルの登場に対応し、当該ビジネスモデルが制度的な枠組みの中で円滑に実現できるよう、随時、制度運用方針としてガイドライン等を策定することにより、競争ルールの透明性を確保していくことが求められる。
- (b) また、事業展開上生じる各種の競争政策上の問題点について、必要に応じ、関係事業者に行政当局が加わった形で「自主的競争ガイドライン」を策定・運用することも選択肢として考えられる。

意見

新たに登場するビジネスモデルの各々について随時ガイドラインを作成することは、ガイドラインの内容によっては揺籃期にあるビジネスの成長を萎縮させ、事業者の投資意欲を減退させる等の恐れも考えられることから、慎重な対応が必要と考えます。

基本的には、新たな分野については、著しく代替性の低いボトルネックに起因する市場支配力の排除等を除き、基本的には市場に委ねることが適当と考えます。

また、特に競争政策上の問題点を解消するためのルールについては、パブリックコメント等を活用しつつ行政当局が主体となって策定することにより、実効性を担保する必要があると考えます。

他方、仮に関係事業者による自主的な基準等を作成する場合であっても、行政当局が当該基準の策定に介入することは適当ではないと考えます。

東西NTTの活用業務認可ガイドラインの整備

草案 2 - 2 - 1 (p.19)

東西NTTは、NTT法第2条の規定により業務範囲を地域通信業務に限定されているが、昨年6月に成立した「改正法」により、「地域電気通信業務の円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがないと認められる場合」であって「電気通信事業の公正な競争の確保に支障を及ぼすおそれがないと認められる場合」は、総務大臣の認可を受けて、同社の保有する設備、技術又は職員を活用して行う電気通信業務（以下「活用業務」という。）を営むことが可能となった。

意見

IT特別部会第一次答申において示された「インセンティブ活用型競争促進方策」の趣旨は、現状において完全に確保されているとは言い難い電気通信市場における公正競争条件を「改善する」ことであり、東・西NTTの業務領域の拡大等の規制緩和は、これを達成するためのインセンティブとして位置付けられていたものと理解しております。

他方、NTT法第2条第5項の規定や業務拡大ガイドラインにおいては、電気通信市場における公正競争条件を現状より悪化させることさえなければ、東・西NTTの業務拡大を認める内容となっており、競争の促進や独占の排除という本来の目的が欠落しております。

結果として、今回のNTT法改正及び業務拡大ガイドラインの策定により、電気通信市場の公正競争条件は何ら改善されることがないまま東・西NTTは業務拡大を認められることとなり、競争政策としては後退とも言うべき結果となってしまっているのではないかと、弊社では受け止めております。

つきましては、一次答申で示された「インセンティブ活用型競争促進方策」が導入されることなく、東・西NTTに対する規制緩和のみが実施されるに至った経緯や理由、及びこうした方針変更の妥当性、及び、現行制度の公正競争条件の整備等への実効性等について、例えば政策評価等の場において明らかにしていただくとともに、今後のルールの見直しにあたっては上記に留意した改正を実施する必要があると考えます。

移動体通信事業者によるレイヤー縦断型のビジネスモデル

草案 2 - 4 (1) , (p.22 , 27)

(1) ISPに対するゲートウェイのオープン化

しかし、他のISPによるゲートウェイ接続が技術的に可能になったとしても、当該システム改造に係る他事業者の費用負担がどの程度になるのか等、実効性のあるオープン化が実現するのかどうかについて、引き続き取組状況を注視していく必要がある。

また、オープン化措置の実効性が確保されるかどうかについては、なお今後の動向を注視していく必要があるものと考えられる。また、必要に応じ、ゲートウェイの開放等に関するルールを整備していくことも検討の視野に入れていくことが適当である。

意見

ゲートウェイのオープン化については、個別具体的な要望を受けた上で検討していく段階であり、現時点でルール整備化を検討の視野に入れることは時期尚早であると考えます。

加入者系ネットワークの多様化の推進

草案 3 - 1 - 1 (5) (p.32)

(5) アクセス網のボトルネック性の検証

また、上記の固定系及び無線系のアクセス網の多様化の進展が、現在の東西NTTのボトルネック独占にどのような影響を与えるかについて、競争の進展状況を定期的にレビューする中で継続的に検証していくことが必要である。特に、既存の他の事業分野においてボトルネック設備を保有している事業者が電気通信事業分野に進出する際の公正競争条件確保の在り方について、今後、具体的な事案を積み重ねつつ必要な検討を行うとともに、これらがアクセス網のボトルネック性に与える影響についても十分検証していくことが求められよう。

意見

アクセス網については、無線等による東・西NTTの加入者回線に対する代替性は、IP化の進展により技術的な観点からは一定の向上が期待されるものの、これらのサービスの対象は現時点では著しく限定されているため、依然として東・西NTTの加入者回線が支配的な地位を占めており、今もってこうした状況は解消されておられません。

また、既存の他の事業分野においてボトルネック設備を保有している事業者が電気通信事業分野に進出する際には、例えば他の公益事業に係る公益事業特権を有する事業者及びその関連会社等はボトルネック性を有するものとみなす等、市場への影響力を勘案したルールとすることが適当と考えます。

草案 3 - 2 - 1 (p.40)

この際、当該レイヤーにおいて各事業者が収益性の高いビジネスモデルの構築に向け、投資リスクを負いつつ様々な取組みを進めていることに鑑みれば、競争ルールの導入により、これらの事業者の事業活力を削ぐことのないよう留意する必要がある一方、例えば、ネットワークレイヤーにおける市場支配的な事業者がプラットフォームレイヤーに進出する場合の公正競争条件の確保等については特に慎重な対応が求められる。

意見

公社時代から引き継いだ管路や電柱等の上に構築したメタル/光ファイバといった東・西NTTのインフラと異なり、移動体事業者は、ゼロから大きな投資リスクを負って全国津々浦々をカバーする大規模なネットワークを構築し、その上で競争環境の下、ビジネスチャンスの拡大を目指して参りました。

移動体事業者については、その事業活力、意欲を虚しくすることのないよう特に留意して頂きたいと考えます。

有効競争レビューの実施

草案 4 - 4 - 2 (1) (p.63)

第一に、市場の代替性に関する検証として、例えば、DSLに代表される高速インターネットアクセスと光アクセス等の超高速インターネットアクセス市場（当面30? 100Mbpsを想定）を別個の市場としてとらえるのか、両市場を関連市場(relevant market)として一体的・代替的にとらえるのかにより、市場支配力の認定の在り方に差異が生じ、市場支配的な事業者に対する規制の適用に影響を及ぼす可能性がある。また、これと同様の検証は、固定通信サービスと移動通信サービスがIP化の進展の中でどの程度統合的にサービス提供がなされていくのかどうかといった点についても必要であると考えられる。

意見

有効競争レビューの実施は、継続的な市場の実態の把握とそれに基づく適切なルール策定の観点から、望ましいものと考えます。

市場を確定するにあたっては可能な限り恣意性を排除することが必要と考えます。併せて事業者のトータルでの市場支配力の検証も行うことも一案かと考えます。

また、市場を確定するにあたっては、パブリックコメントを実施することが必要と考えます。

第三に、レイヤー縦断型ビジネスモデルの与える影響の検証が必要である。例えば、ブロードバンド時代においてその重要性が今後ますます大きくなるものと考えられる認証・課金等のプラットフォームレイヤーにおいて、新たな市場支配力が発生する可能性があり、この場合において、当該レイヤー内のみに着目して市場支配力を有するに至っていると認定されるケースと、下位レイヤーにおける市場支配力をプラットフォームレイヤーにおいて濫用する結果として当該レイヤーにおいて市場支配力を有するに至るケースの2つのケースが想定される場所である。このため、単に特定のレイヤーのみに着目した市場支配力を検証するのではなく、レイヤー縦断型のビジネスモデルが今後ますます増加してくるものと考えられる中、レイヤー間の市場支配力の濫用の可能性についても十分な検証が必要となってくるものと考えられる。

なお、上記で述べたように、市場の画定、競争実態の把握等を行った上で競争ルールの適用を弾力的に行うこととした場合、現在の市場支配的な事業者に対する規制の在り方等を見直すとともに、新たな枠組みが事業者に過重な規制を課すこととならないよう十分配慮する必要がある。すなわち、電気通信事業者の属するネットワーク市場の構成要素(サブマーケット)の在り方や、プラットフォームレイヤー等における新たな市場支配力の発生する可能性等を勘案した制度の在り方を包括的に検討する必要がある。

意見

各レイヤーのうち、ネットワークレイヤーについては、供給と需要の両面における規模の経済性、自然独占性等が著しく強く、その他のレイヤーとは性格が異なるものと理解しております。

したがって、ネットワークレイヤーにおける規制と同等の規制を他のレイヤーに適用することは、過剰な規制となる恐れもあり、また、プラットフォームやコンテンツに係る事業等の揺籃期にあるビジネスの成長を萎縮させ事業者の投資意欲を減退させる等の恐れも考えられることから、慎重な対応が必要と考えます。

上記を踏まえ、これらの新たな分野については、ネットワークレイヤーにおける著しく代替性の低いボトルネックに起因する市場支配力の排除等を除き、基本的には市場に委ねることが適当と考えます。

他方、ネットワークレイヤーにおけるボトルネックに対しても他のレイヤーと同水準にまで規制を緩和することについては、競争の促進を目的とする政策に逆行するものと考えます。

草案 4 - 4 - 2 (1) (p.66)

我が国においても、行政当局の市場モニタリング機能を強化し、競争の結果として生じた問題点を排除していく観点から、十分なデータ収集を行い得るよう体制の強化を図ることが必要である。また、現行のトラフィック報告はIPベースのサービスが普及していく中、回線交換ベースのサービスのみしか把握し得ないため、通信トラフィック全体の動向を把握するための新たな手法の確立も必要になるものと考えられる

意見

IP化の進展に伴う役務区分の見直し、及び、ユーザが同等のサービスと認識するものについて規制水準の同等性を確保するにあたっては、これらの措置が事業者の過度な負担となることの無いよう、ご配慮いただきたいと考えます。

ユニバーサルサービス確保の在り方

草案 4-4-2 (6) , (p.70)

今後、回線交換ベースの電話と同等の品質を有するIP電話が広く普及してくると、もはや前者のみユニバーサルサービスの提供対象とする考え方は適当でなくなると考えられることから、一定の時点において、不採算地域のアクセス回線維持のためのコスト回収の方策への概念の転換、すなわちユニバーサル「サービス」からユニバーサル「アクセス」へと概念を変更する必要性が生じてくるものと考えられる。この場合、

- (a) 市内通話をユニバーサルサービスの対象としている現行の仕組みはIP化の進展の中で次第にその意義が失われることから、加入者回線部分に限って不採算地域を含めて維持していくという対象範囲の見直しが必要となる。
- (b) また、提供する役務の内容によりコスト負担事業者の対象範囲を確定するのではなく、当該アクセス回線と接続している等のすべての事業者が応分のコスト負担を行うという形態が技術中立性・競争中立性の観点からは重要となる。

なお、ユニバーサルアクセス概念を導入する場合であっても、

- (a) 固定・移動を含め、一定の伝送速度以上を実現するアクセス回線をユニバーサルアクセスとして対象範囲に含めるかどうかという問題がある他、そもそも技術革新が激しい通信分野においては、「一定の伝送速度」について具体的な基準を設けること自体が困難な面がある。
- (b) また、回線交換ベースのアクセス網はGC交換機？ エンドユーザ宅までの部分を想定しているが、ルータ等の機器の低廉化や固定・無線の連携が進展すれば、より利用者に近いところに他事業者のネットワークが進出してくる可能性があり、確保すべきアクセス網の範囲についても変化が生じる可能性がある。このため、今後のアクセス網の整備の進展状況、技術革新の動向等を注視しつつ、ユニバーサルサービス基金制度の定期的見直し（概ね2年ごと）を実施する中で、必要に応じて当該概念を導入することについても検討していく必要がある。

意見

ユニバーサルサービス基金の発動は実態としての競争の進展が前提であることから（別紙参照）、「可能性」に基づき対象範囲の拡大を行ったり、基金を発動することは、独占を助長する結果となる恐れもあり、競争政策としては適切ではないと考えます。

また、現時点においては、「国民生活に不可欠なサービス」というユニバーサルサービスの定義を鑑み、移動体や他の固定系サービスへの対象範囲の拡大は必要ないものと考えます。

< 別紙 > 基金の稼働時期 (1/2)

【電気通信審議会IT部会第一次答申（平成12年12月21日）より抜粋】

4 ユニバーサルサービスの確保

(5) ユニバーサルサービスの外部補助の在り方

ウ ユニバーサルサービス基金の稼働時期

外部補助方式としてユニバーサルサービス基金を実施する時期について、制度整備が行われるのと同時に基金方式をスタートさせる方法と、制度整備をした後、地域通信市場の競争が一定程度進展した段階でスタートさせる方法とが考えられる。

これについては、制度整備の実施時期と実際に基金を稼働させる時期を明確に区別して検討することが必要である。

まず、制度整備の実施時期については欧米主要国においても競争促進策の導入と一体としてユニバーサルサービス確保の新しい枠組みが検討されているところであり、両者の制度整備については一体的に実施することが適当である。

しかし、実際に基金を稼働させる時期については、あくまで地域通信市場における競争の進展に伴い、低コスト地域から高コスト地域への内部相互補助が困難となり、その結果として基金を稼働させる合理的根拠が生まれる点に鑑みれば、**一定の競争進展の判断基準（例えば、アクセス回線数や県内通信トラフィックをベースとした基準）を基に、地域通信市場において競争が一定程度進展したと認められた段階を稼働時期とすることが適当である。**

http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/pressrelease/japanese/PDF/denki/001221j60401.pdf

< 別紙 > 基金の稼働時期 (2/2)

【情報通信審議会IT部会第二次答申（平成14年2月13日）より抜粋】

第2章 ユニバーサルサービス

6 基金の稼働時期についての考え方

(1) 基金の稼働時期

基金の稼働時期については、第一次答申において、地域通信市場における競争進展に伴い、採算地域から不採算地域への地域間補助が困難となり、その結果として基金を稼働させる合理的根拠が生まれる点に鑑みれば、一定の競争進展の判断基準を基に、地域通信市場において競争が一定程度進展したと認められた段階とすることが適当である旨提言したところである。

このため、例えば、競争進展が実現していないとしても、他事業者からの利用者の獲得や自社の需要拡大を目的として、適格電気通信事業者が料金を戦略的に引き下げ、当該行為によって純費用が発生したとしても、これにより基金からの交付金の交付を受けることは、制度趣旨からみて適当ではないものと考えられる。

すなわち、基金はあくまで純費用が発生した段階で稼働するものであり、競争進展の判断基準については、例えば、収入費用方式による純費用算定を行う場合、適格電気通信事業者の料金引下げにより、採算地域における競争進展が実現していないにもかかわらず純費用が発生した場合には基金を稼働しないこととする等、制度趣旨に沿った基金の運用を行っていくことを確保するための副的手段として用いるものと位置付けることが適当と考えられる。 その際、例えば採算地域の競争進展度と不採算地域の競争進展度を比較して判断することが考えられる。

なお、改正電気通信事業法においては、ユニバーサルサービス基金制度が民間発意の受益者負担金制度と位置付けられているため、適格電気通信事業者の指定及び（純費用が発生した場合の）基金による交付金の交付は、支援機関の申請及び指定が前提とされており、行政当局の判断により直ちに基金が稼働する仕組みは採られていないところである。

http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/pdf/020213_3_4.pdf

