

「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課する研究会」
最終報告書草案に対する意見書

慶應義塾大学法学部法律学科 学士 4 年

星子 武規

CONTENTS :

- 0 . はじめに
- 1 . 「第一章 今後の競争政策の在り方に対する基本視点」について
- 2 . 「第 2 章 レイヤー縦断型のビジネスモデルと競争環境の整備の在り方」について
- 3 . 「第 3 章 各レイヤーにおける競争環境整備の在り方」について
- 4 . 「第 4 章 IP 化の進展に対応した競争環境の整備の在り方」について
- 5 . おわりに

0 . はじめに

最終報告書を閲覧させていただいた筆者が最も伝えたい趣旨、それは「事前規制による護送船団的な総務省の介入を撤廃し、自由な事業活動を促す環境を整備するために事後規制を徹底強化すべき」であるということだ。本最終報告書は大前提として電気通信事業法やNTT事業法の今後の検討については行っているが、その存在自体に異議を唱えていない。筆者は当意見書において、総務省が予測の困難な当該市場において事前規制を賦課し続けていることの弊害を明るみにしたいと思う。電気通信事業分野におけるブロードバンド競争政策のあり方として重要になるのは、

- 設備保有の有無とは無関係のビジネスが展開すること
- あらゆるビジネスモデルに柔軟に対応できること
- 多様なサービスが提供できる自由で公正な競争の促進すること
- 制度を迅速かつ簡素化（認可 届出で OK）こと
- 不要な事前規制撤廃し、事後規制の強化による自由な競争を促進

以上の 5 点であると考え。留意していただきたいのは、筆者は総務省の最終報告書の全てに異議を唱えているわけではない。総務省が検討されてきた内容には的確なものも多く事業者やユーザの視点から見ても有意義なものが見受けられる。しかし、その検討結果が事前規制として反映されること、またネットワークレイヤーを超えてプラットフォームレイヤーやコンテンツレイヤーといった上位レイヤーにまで事前規制が及ぶことの危険性に着目しているのである。かつて NTT グループに課した NTT 事業法の当時の成立根拠を

ブロードバンド時代に反映させて事前規制を拡大することは大変危険である。

競争環境を整備するにあたって重要なことは政府の介入ではなく市場の原理に委ねた競争秩序の創出を目指すことである。政府の過剰な介入により人工的な環境を整備することは決して事業者の自由な活動を促しているとは言えない。むしろ、潜在的な事業活動を抑圧している可能性が極めて高いのである。

電気通信事業分野におけるブロードバンド競争政策の在り方は、事業者の自由な事業活動を促し市場原理に委ねた競争を促進させ、競争制限的な行為が著しく見られた場合には徹底して事後的な規制を賦課していくという視点に立つべきである。そのために、総務省が検討してきた審議会や当研究会などの成果を活かして事後規制の強化やガイドラインの策定、公取委の機能強化に注力すべきであることを宣言して、具体的な意見に入りたいと思う。

1. 「第一章今後の競争政策の在り方に対する基本視点」について

1 - 3 競争ルール整備における基本的な考え方

【9ページ (2)】

「必要に応じて事前の競争ルールを確立し」とあるが、現存の事前規制（電気通信事業法及びNTT事業法）の是非についてまず検討するべきではないのか？既存の事前規制を継続しつつ更に事前の競争ルールを強化・拡大するとすると、事業者を事業活動を不用意に圧迫し競争促進的な市場環境を創出できない恐れがより一層強まるものと考えられる。

【9ページ (1)】

「有効競争レビューの定期的実施」とあるが、当該レビューを事前規制に反映していく場合は、事業者の自由な事業範囲をむやみに抑制する危険性が強い。当該レビューはあくまでも、事後的規制のガイドラインや事業者からの参考意見として実施するに留めるべきであり、そのような旨を表示するべきであると考え。少なからずとも、有効競争レビューがいかなる規制に反映されていくかについては、その旨を明示するべきである。

【11ページ (4)】

「平成13年11月に公正取引委員会と総務省が共同で策定・公表した「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」を活用するとあるが、このガイドライン自体にそもそも問題点が多いと考える。

- ・ 総務省が主導権を握ることを宣言したかのようなガイドライン
- ・ ボイコットに関して市場確定の基準・方法が不明瞭
- ・ 規制当局が総務省であり、行政裁量の余地が非常に高く中立性が疑われる
- ・ 事業所管官庁が独立して行なうのが本来の競争政策

(そういう意味では公取委も総務省下8条機関なので完全な独立行政機関とはいえない)

×11月に発表された「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」には以上のものが完全に欠落していると思われる。

- ・ 政府は従来想定できないような新たなビジネスモデルに対応すると明言しているが、それらに対応するために事前の規制を整備するというのは明らかに矛盾を感じざるを得ない。
- ・ ユーザ保護の観点是非常に重要であるが、果たして行政裁量の下で事業者を事前に規制することが真のユーザ保護となりうるのか？ユーザにとって最も利益となるのは市場原理に委ねた競争により産出される新たなサービスではないのだろうか？そもそも、総務省はユーザ保護の理解・認識が曖昧になっている

この点について総務省は電気通信事業法に規定する退出許可・役務提供を挙げ、参入許可の届出化については事後規制が頻繁化しユーザに混乱を生じさせるとして認可制を維持している。これでは事後規制化への真意を疑わざるを得ない。総務省による電気通信規制分野への囲い込みではないか？

【11ページ(5)】

「ユーザ保護の重視」を強調されているが、ユーザの利益に合わないサービスは市場のから自然淘汰されていくものである。ここに政府が過剰に介入しむやみに事前規制を課す事でユーザの利益に適うサービスの発展を抑制してしまう恐れを認識するべきと考える。

2. 「第2章 レイヤー縦断型のビジネスモデルと競争環境の整備の在り方」について

2-1. レイヤー縦断型のビジネスモデルに対する評価

【17ページ】

評価対象として設備保有の有無によって事業者を区別することは勝手だが、両者に異なった事前規制を課し一部に行政裁量の余地がある認可制度を採用することは当該市場への過剰介入ではないか。事業者の区分は、事後的に競争制限的な行為の有無を検証する場合の一基準として採用するべきと考える。

「周波数制約により事業者数が限定されているという特性」については移動体通信市場の開放と新規参入を促進するために大いに検討していただきたい。

【17ページ】

「コンテンツ市場は市場の画定という点では現時点で一定の方向性が見出し難い状況」とあるが、事前規制を強化しようとする総務省がこのような不確定要素の高いコンテンツ市場の検証をすることに問題がある。そのような検証は有意義ではあるが、事前に事業者を圧迫する目的ではなく事後規制のガイドラインとして活用するほうが望ましい。事前規制の要請があるのは既存の放送事業者のようにコンテンツの制作から配信まで垂直統合

型モデルで事業を行っている事業者であると考え。(つまり、既存の放送事業者が有する周波数の開放やコンテンツの2次利用の促進等々)

また、では認証・課金をを行うプラットフォームレイヤーにおける市場支配力の濫用を示唆しているが、このような場合も適用するべきは独占禁止法を代表する事後的な規制である。

総括して、情報通信産業分野は市場の予測が非常に困難であり、且つ無闇に市場の予測を行い事前規制を強化することで事業者の自由な事業活動を制限してしまう可能性が高い。また、ブロードバンドの進展により通信と放送の融合が促進される中では、より一層新たなビジネスモデルやサービスの予測は困難となる。一部の予測は可能であっても全てを把握すること不可能であろう。このような事象下において、事前に市場の動向を検証することは有意義ではあるが、その検証を事前規制として反映させることが危険であるのは言うまでもない。このような検証はぜひ事後的な規制のガイドラインとして活用していただきたい。我々は2度とNTTにNTT事業法によって強制的な事前規制を課したことにより、電気通信事業の促進を歪曲化させてしまった失敗を繰り返してはならないと考える。

「電気通信事業の促進の歪曲化」とは、東西NTTに自由な事業活動を付与しなかったためにむしろ銅線網や光ファイバー等のインフラ網の開放が遅延してしまったことを指す。筆者は、インターネット時代に「地域規制」という時代錯誤な事前規制を賦課し続けた総務省の護送船団的な市場介入に日本の情報通信産業が遅延した最大の原因があると考え。東西NTTには、自由な事業範囲を約束してこそ初めてインフラ網のアンバンドル化が促進されるのであり、自分たちの新たな事業活動が抑制されたままで競合他社への設備網開放が促進されると考えること自体に矛盾がある。東西NTTは将来不良債権となることが確実な電話線網及び基地局を保有しているというリスクもある(昨今のATM交換機からルーターに大変換するという自社努力は評価すべき点である)。インターネット時代からブロードバンド時代となった今、益々地域規制が無意味化するばかりか多くの弊害を招く現況である。早々にNTT事業法は撤廃するべきである。

【NTT事業法撤廃のための提言】

この場合、東西NTTに対しての事前規制を撤廃した場合に当該市場は完全に東西NTTの独占になるばかりか上位レイヤーにもその市場支配力が及び、NTTによる電気通信事業分野の完全な独占が再発してしまうとの懸念がある。これに対して筆者は

ボトルネック設備のアンバンドルを促進するにあたっては、東西NTTに自由な事業活動を約束した上での「アメとムチ」的バランスを図ることが必要

その上で、東西NTTが当該市場において競争制限的な行為を行った場合には徹底して事後規制のメスを加えていく

以上に備えて、当該分野における事後規制の強化と公取委の機能強化をこれまで行っ

た研究会や審議会などの成果を元に推進していく

もし、このまま東西NTTに時代遅れの地域規制を賦課し続けるとなれば、将来不良債権となることが確実な電話線網へ設備維持費で経営が破綻することは予想するに難しいことではない。

以上を総合的に踏まえて、もし東西NTTがNTT事業法を撤廃した後に競争制限的な行為を著しく行う場合には、東西NTTが保有するインフラ卸部門を半国営の清算事業団として完全に切り離すことが妥当だと考える。その効果は、

- (1) ボトルネックを有する民間事業者が市場に存在しなくなる
- (2) 切り離し後に東西NTTが抱えることが予想される余剰人員をインフラ卸部門の構成員として雇用することにより、東西NTTが抱える雇用問題にも対応する
- (3) 半国営の清算事業団の運営は国民の税金によっては行わない。インフラ卸事業によって得る収入とそのインフラを利用する小売事業者による基金(ユニバーサル基金に近いもの)、そして政府が現在保有するNTT株の放出によって事業を運営する。

最終的には、ブロードバンド時代に不良債権となることが確実な電話線網を有効活用した上で償却できるばかりか、同時に新しいインフラとなるダークファイバーの開放が促進されると考える。

2 - 2 . 市場支配的な事業者によるレイヤー縦断型のビジネスモデル

2-2-1 . 東西NTTの活用業務認可ガイドラインの整備

【19ページ】

前提として東西NTTの事業範囲を地域規制していること自体に問題があり、その一部を緩和しただけでは評価に値しない。直ちにNTT事業法は撤廃するべきであり、その後競争制限的な行為が行われた場合は独占禁止法により構造分離を徹底していくべきである。“アメと鞭”のバランス感覚が重要でありNCC軍団を意識した護送船団的な事前介入は不要である。

また、「インターネット時代に対応した新たなサービス提供が実現する」とあるが、そのように考えるのならば東西NTTが上位レイヤーに進出する際、つまり新たなサービスを提供する際に認可制度を採用することには矛盾がある。

つまりは「県を越えて上位レイヤーに進出することが可能となる」とあるが、この「可能となる」という文言がまさに「認可される可能性」との行政裁量の余地を示しているのである。自由な事業活動を東西NTTに提供しなければ、アンバンドル化も促進されない。また、新たなラストワンマイルが登場し始めた現在、最早東西NTTは一事業者に過ぎずかつての電電公社的な対象とはいえない。

よって以下の ~ の議論は不毛である。

に関しても自由な活動を許可するべきではないだろうか。以後、競争制限的な行為が著しい場合に、独占禁止法等の事後規制により徹底的にメスを入れ、アンバンドル化を促進していけば足りる議論である。むしろ、事業者の自由な事業活動を促進した方が、総務省自身も掲げる「サービスの多様化」が図られると考える。

むしろ現在求められているのは事前規制の検討ではなく、事後規制の強化（事前規制の撤廃も含む）であると考え。その検討の際に、これまで総務省が開催してきた審議会や研究会での議論は大いに役立つであろうし、ガイドラインの策定に存分に活かして頂きたい。

2-2-2．東西 NTT の子会社等による上位レイヤーへの進出

【 21 ページ 】

「東西 NTT は子会社によってしか上位レイヤーに進出できない」という前提自体を総務省が設定した議論はあまり有意義ではないと考える。むしろ、前述したように“自由な事業活動”と“事後規制の強化”のバランスを図るべきであり無論対象は東西 NTT に限らない。むしろ、東西 NTT 以外の事業者（EX・DSL 市場では SOFTBANK グループの YAHOO!BB）が台頭してきており、特定の事業者に限定せずに市場の競争秩序を監視できる体制を強化するべきである。これは、決して予測が困難な市場において事前に事業者を規制することではない。

【 22 ページ 】

のような「東西 NTT の子会社等が東西 NTT のボトルネック設備を優先的に利用して事業展開を行う場合等」とあるが、これらがまさに事後的な規制の対象であることには賛同できる。しかし、事後的な規制を徹底するならば前提として東西 NTT の自由な事業活動を認めるべきであろう。

【 22 ページ 】

「……実態として、東西 NTT が上位レイヤーに進出するのと同じ効果があるのではないか」といふ指摘があるが、東西 NTT が上位レイヤーに進出すること自体には問題はないはずである。問題があるのは、東西 NTT がボトルネック性を武器に上位レイヤーで競争制限的な行為を行った場合であろう。ただちに、東西 NTT が上位レイヤーに進出すること自体を妨げることは問題であると考え。完全に市場の独占者であった電電公社の時代とは現在は異なる。

【 22 ページ 】

事後的な是正措置を講じることは賛同できる。しかし、東西 NTT が子会社として上位

レイヤーに進出できるとしても、その実現までに行政による「認可」を受けるというプロセスは廃すべきである。立法と規制（+紛争処理機関）が一元化された行政による介入には行政裁量の余地があることは否めない。このような状況は、民主主義とは決して言えないことは明らかである。東西NTTの子会社に関しても事後に競争制限的な行為が発生した場合にのみ、規制対象となるのであって事前に負担のかかるプロセスを経ることは事業活動の妨げにつながる。

以上は、「必要に応じた事前規制」とは言えないと考える。

2 - 3 . その他の固定事業者によるレイヤー縦断型のビジネスモデル

【24ページ】

「ISP事業の競合する2種事業者と比べて相対的に有利な料金を設定しえるのではないかと懸念」とあるが、これは設備投資をした1種事業者のインセティブではないだろうか。ACCA や eAccess に代表されるようにインフラ網の卸事業を行う事業者はむしろ自らのインフラ網を差別なく開放することでより収益を拡大している状況にある。そもそも、競争制限的な行為への懸念は事前規制で対応すべきではないことを示しており、（2）で総務省が示しているように事後的な是正措置を講じることが妥当であると考ええる。

に「上記議論は一種事業者と二種事業者との間の公正競争条件の確保の在り方に密接に関連するもの」とあるが、事前規制の基準を議論することよりも事業区分の基準は事後規制時に参考とするべきであると考ええる。そのような意向は今回の草案からも読み取れるが、設備保有による事業区分規制が残存するのは先進諸国でわが国のみであり、事業者の自由な事業活動を促進する上で最早事前の事業区分が不毛なことを表していると考ええる。

個人的には2種事業者に「有利な料金設定をできない」という不満があるのなら、それは自らの事業改善やサービス改善により努力していく課題ではあると考える。また、それが設備を保有しない事業者の本来の事業努力であって、その方がよりサービスが加速し競争の促進にもつながると期待する。

総務省が事前規制を維持する根拠に掲げる消費者保護のための退出規制や役務提供は支持するが、この根拠がその他の事前規制を維持する理由とはなりえないし、また事後規制の強化に注力しない理由にもなりえない。

利用者保護のための行政規制に関して

- ・ 参入の自由化こそ利用者保護の基本原則である。市場全体を競争的にし、仮に一部の事業者が退出しても他の事業者が代替のサービスを提供しうる状況であれば問題ない。
- ・ インターネットを巡る利用者保護に関しては、消費者保護の観点から論じるべきであり、

通信独自の規制として強化する必要はない。

- ・ 利用者保護 = 行政介入という考えは、参入の抑制を生み出すばかりである。また、国際的に見ても立法機能と規制機能、そして紛争処理機能が一元化された機関による介入は批判の対象となるのは明らかである。

行政介入に当たって都合のいい理屈や論拠を並べ立てるのは好ましくない。実態に沿った競争環境の整備が望まれているのであり、あらゆる規制を濫立させて市場を行政の手によって形成することは最も危険である。第一種第二種事業者を問わず参入規制は直ちに撤廃すべきであり、これ以上事前規制に頼った競争環境の整備は市場に競争促進的な効果をもたらすとは到底考えられない。

3. 「第3章 各レイヤーにおける競争環境整備の在り方」について

3 - 1 . ネットワークレイヤーにおける競争環境整備の在り方

【 39 ページ 】

「MNOとMVNOとの関係について行政が直接介入するのではなく、基本的に恥じ業者間の交渉に委ねることが当面適当であり……」とあるが、このような考え方が通信市場全体（固定通信網を含む）において望ましいと考える。MNOとMVNOの関係に関して総務省はリサーチとヒアリングを繰り返されていることは、事業者やユーザの側からも有益な情報源となっている。当初から事前規制を目的とするのではなく、このような有意義なリサーチとヒアリングの結果を是非「小さな政府」として事後規制に遺憾なく発揮していただきたい。

3 - 2 . プラットフォームレイヤー等における競争環境整備の在り方

「プラットフォームレイヤーで革新的な認証・課金当のプラットフォーム機能を備えた企業が現れた場合にアンバンドル化を推進する」とあるが、NTT 事業法による NTT グループに対する失敗を繰り返さないように留意すべき。つまり、支配的事業者の自由な事業展開を保障しつつアンバンドル化を推進していくべき。また、設備投資意欲を削ぐようなものであっては決してならないと考える。

3 - 3 . 端末レイヤーにおける競争環境整備の在り方

【 45 ページ (3) 】

事業者のインセンティブを保ちつつ、ユーザの事業者間の移動を促すことが可能な番号ポータビリティのような制度の検討は是非精力的に行っていただきたい。1ユーザとしても、事業者間を移動できないことの根本的な原因である「番号の継続」の問題を解消してくれるような制度は切望するところであり、実現されればよりフレキシブルなサービスの

選択が可能となると考える。

4. 「第4章 IP化の進展に対応した競争環境の整備の在り方」について

4章全体の所感として、検討されている内容は妥当であると考えますが二つの疑問が残る。一つは、前提として事前規制の存在自体を検討するべきではないのか。一つは、IP化の議論をするには時期を遅いのではないのか、という2点である。

まず、一つ目の点に関して問題とすべきは

- ・ everything over IP時代に、地域規制を通信キャリアに設けている事
- ・ つまり、NTT事業法がボトルネック性を喚起しているのであって、IP化の進展とは切り離して処理すべき
- ・ IP化の進展に関しては自由な競争が最も求められる分野であり、“IP電話”などという限られたサービスの中で市場を確定するべきではない（確定できない。地域確定は無意味 IP電話は距離に限らず一律料金。同サービス間では無料サービスもある。）
- ・ 競争法的には様々なサービスとインフラサービスの抱き合わせ販売という問題は考えられるのかもしれない。しかし、消費者保護の観点から言えば垂直統合を認めつつも、一方で設備を有しない事業者に対するアンバンドル化を徹底させるべきであろう。

次に二つの目の点に関しては、新規ビジネスモデルを検討するという名の研究会においてはささか時代遅れの感が否めない。検討されている事業内容はどれも既に世間で開始されているサービスが多いように思われる。政府主導の研究会の存在意義は常に時代を見据えて行われる所にあり、現段階でIP化が題材として扱われていることはあまり望ましくない。ただし、IP化の進展に対応して競争環境を整備するという意向には賛同するが、事前規制による競争環境の人為的創出は不要である。58ページの にあるような、税制支援や融資制度による政策支援は大いに検討していただきたい。と同時にやはり検討すべきはあらゆる事業展開に対応できる柔軟な事後規制の整備であると考えます。

【60ページの】

EUにおける有効競争レビューを参考とすることは大いに結構だが、その大前提としてEUの有効競争レビューを事後勧告やガイドラインの策定後に実施されるものであることを再認識すべきである。つまり、EUの有効競争レビューは事後規制やガイドラインに反映されていくものであり、総務省が行う有効競争レビューは事前規制に反映される可能性がある点で大きく異なる。

以上より総括して

- ・ 事前規制を完全撤廃し、レビューから予測される競争制限的な行為への事後規制を徹底強化すべき市場確定の際に「地域による市場確定」は不要。
- ・ マイラインは時代錯誤である。ボトルネックを喚起しているのは総務省である。

- ・ NCC との護送船団方式が日本のインフラ及びサービスの遅延をもたらし、また金融市場のようにその市場自体が沈下することを繰り返すおそれが強い

5. おわりに

以上総務省が検討してきた研究内容について僭越ながら意見を述べさせていただいたが、総務省の検討している項目については大いに評価できると考える。しかし、前提となっている事前規制には必要性の根拠そのものが不在ではないだろうか。NTT に対する NTT 事業法による事前規制については、その根拠は東西 NTT が保有するラストワンマイルが接続に際して不可欠な設備になりうるというボトルネック性に起因するものである。しかし、電話線網によって整備されているラストワンマイルはその通信速度の将来的な発展が望めない今、最早唯一の接続設備とは言い切れなくなってきた。つまり、無線 LAN や移動体通信や CATV、そして電力会社による光ファイバーの台頭によるラストワンマイル・レイヤーにおける競争の激化が今後期待される。依然として多くのブロードバンドは電話線網を介した DSL による通信が大半を占めるが、その際に問題となるのは東西 NTT が他社からの接続依頼を全うするか否かに掛かっている。東西 NTT が電話線網を保有しているからといって、支配的な事業者になるとは言い切れないのである。(現に、東西 NTT 以外の企業による DSL サービスの方が普及している。) 筆者はこれは、東西 NTT が上位レイヤーに進出することが NTT 事業法によって規制されていることに起因と考える。電話設備は設備維持費に莫大な費用がかかるうえに、将来不良債権となりうるということが確実な今、東西 NTT に地域規制を課している事自体を再検討するべきである。同様に、インターネットはブロードバンド時代を迎えた今、新たなビジネスモデルを全て予測することは不可能である。また、「自由な競争」が IT 業界に更なる発展をもたらすことが明確であることを考えると、従来のラストワンマイルの議論以外で事前に規制に課すために検討を行うこと自体無意味であるばかりか、あらゆる事業者による自由な事業活動を精神的に圧迫する危険性を含んでいることを認識するべきである。

以上、結論としてアンバンドルを徹底させるのは既得権を保有する巨大企業(これは東西 NTT に限らず既存の放送事業者にも同様のことが言える。)に限って論じられるべきであり、将来的に既得権となりうるものを現段階より予測し規制することは本末転倒である。自由な事業活動を促し、予想がつくはずのない新たなビジネスの発足を促すためにも、将来的に既得権や競争制限的な行為が発生した場合に柔軟に対応できる事後規制(=独占禁止法)を強化に注力するべきであることは最早語るまでもない。

なお、IP 化に関する競争の発展そのものが事前に規制することで阻害されることは明白である。問題であるのはボトルネック設備を保有する事業者が競合他社に開放を拒否するような場合であり、ボトルネックを有する事業者が自由な事業活動を事前規制される必要性はない。政府は市場介入を極力少なくする努力をすることである。昨今プラットフォーム

最終報告書草案に対する意見書

ームレイヤーで新たなビジネスが頻発しているが、デファクトスタンダード的なビジネスが現れたとしてもその事業者がシステムを独占することで競争制限的な効果をもたらした場合に、事後規制賦課の検討をすれば十分である。総務省が自らの役割を無理矢理に創出する必要はない。むしろ、総務省の使命は自らが関与しなくてもよい環境を整備することではないだろうか。それはすなわち事前規制を撤廃すること、そして、事後規制を強化することと同義である。

以上です。乱文で大変恐縮です。ご検討のほど宜しくお願い致します。

慶應義塾大学法学部法律学科 学士4年
星子 武規
