

平成21年度競争評価アドバイザーボード

第3回会合 議事要旨

- 1 日 時 平成22年7月9日(金) 10:00~11:30
- 2 場 所 中央合同庁舎第2号館 10階共用10階会議室
- 3 出席者
 - ・ 構成員(五十音順)
依田構成員、大橋構成員、岡田構成員、川濱構成員、辻座長、
野原構成員、林構成員、舟田座長代理
 - ・ 総務省
桜井総合通信基盤局長、高崎情報通信政策総合研究官、
淵江事業政策課長、井幡事業政策課企画官、川久保事業政策課課長補佐

4 議事

(1) 「電気通信事業分野における競争状況の評価2009」(案)について

【事務局より資料1及び資料2に基づき説明】

(林構成員) 概要資料のその他の部分で説明されている競争評価の見直し、再検討という点について、具体的にはどのような内容となっているのか。

(井幡企画官) 現段階では見直しを行うべきかどうかも含めて、在り方の再検討について方向性は決まっていない。例えば、EUでは制度の中に競争評価が build-in されている。他方、日本の場合、現在の競争評価はあくまでも市場の動向を客観的に分析し、政策立案のためのデータとして参考にするもの。この位置づけの見直しについては、一つの検討事項としてあろうかと思う。ただし、方向性そのものが定まっているものではない。

(舟田座長代理) 事業者間取引の分析というのは、卸のことを指しているのか。また、法人向けというのは、小売市場における個人ではなく法人という意味か。

(井幡企画官) ご指摘の通り。

(舟田座長代理) 携帯電話市場には一般消費者向けの携帯電話市場とは別に、明らかに法人向け市場というものがあり、法人向け市場ではMVNOがし烈な競争をしていると思われる。この点をどのように考えればいいのか。競争評価の中では、数年前に法人向けの通信サービスを分析すべきだということになったが、なかなか統計が取れないという問題があり、あまり明確な結論が出なかったと記憶している。今後、小売市場を引き続き評価の対象とするということであれば、一般消費者向けと法人向けで料金が異なっている点に留意する必要がある。

(井幡企画官) ご指摘の通り、法人向け市場はなかなかデータが取りづらいところがある。また、中小の事業所であれば一般世帯向けの向けのサービスが利用されているケースもあろうかと思う。まずは、どの分野を法人として、どのサービスを法人向けサービスと見るのか、という定義の問題があるのではないか。その上で、評価指標の定め方については、今後の検討材料ではないかと考えている。

(依田構成員) 2003年に市場画定を行ったときは、まだナローバンドからブロードバンドへ移っている途中であったので、需要の弾力性に基づく市場画定に意義があったと思うが、現在はブロードバンド市場が成熟し、競争が複雑化していることから、需要代替性だけでは区分できないという問題点がある。

今後は、設備競争、サービス競争という形で市場を見ていくと、現状の市場画定をもう少し広げるうえでも有効であり、事業者間取引での卸と小売の問題への対応にもつながっていくと思う。この設備競争とサービス競争という論点は、携帯電話市場におけるMVNOの問題にもつながっていくと思う。例えば、設備競争、サービス競争という視点で市場を区分化し、競争状況がどうなっているのか、ADSLとFTTHの競争はどこがどう違っているのか、どこが競争政策上の問題となっているのかといった点を見るといいのではないか。

また、ブロードバンドにはISPの存在があり、ISPサービスと回線サービスの縦のつながりが問題かどうか、固定に関しては見る必要があると思う。さらに、携帯電話に関しては、もはや音声とパケットが同列では論じられなくなっていると思う。端末がどういう扱いになっているかという問題は、新たな技術やサービス等が市場に与える影響と関連している。特にスマートフォンについては、iPhoneやXperiaといったプラットフォームよりも上のレイヤーと相関の強い端末が入ってくると、資料の市場画定とはまったく見方が変わってくる。この点は、今後の論点になってくると思う。

(川濱構成員) 設備競争とサービス競争という見方は、供給面としてのシェアが市場支配力のメルクマールになるかどうかを考える見方であると思う。例えば、供給面としてのシェアが市場支配力のメルクマールにならない面もあるということである。ここで、誰がどれだけのシェアを持っているかということについては、現在の供給状況ではなく、供給能力を見なければいけないので、現に供給しているプレーヤー以外のプレーヤーを考慮する必要がある。現在供給している量というのは、その企業の現在持っている生産能力を反映したもののようだが、タイムスパンを変えていくと、供給能力というのは現在の需要では計れない場合もある。これは、独占禁止法の世界ではジェネラル・ダイナミクス抗弁と言われている。

ただし、供給能力に関しては定量的な判断をするのが難しい。重要であることは確かなので、今後の競争評価の在り方を考えると、誰が供給するかを見るよりは、現に能力のある者が新たなサービスを生み出せるような関係にあるかどうかという点が重要だと思う。

(大橋構成員) 川濱構成員の指摘は非常に重要で、今後、市場を考えていく上で示唆的なポイントであると思う。定点的評価に関して、ハーフィンダール指数やシェアの推移というのは客観的な指標であるし、それなりに意味がある数字とは思っている。しかし、市場支配力を見ると、川濱構成員の指摘のように、そもそも物理的な設備で市場は閉じていない可能性がある。世界の流れからみると、市場のシェアだけで市場支配力を推認するという考え方についてはされなくなってきている。特に、小売の部分というのは、様々なサービスが事業者から提示される中で、消費者に特定の設備以外のオプションが確保されているかどうかという点が、非常に重要であると思う。

ただし、この点についての分析は非常に難しいので、EUのように、小売の部分については一応 innovative な環境が保証されさえすればもう見ないというような大胆な考え方も出てくる。EUの考え方は極端ではあるけれども、sensible な考え方でもあると思う。

結局、市場支配力の発現が抑制される在り方については、潜在的な力も含めていろんな形があり得るので、なかなかそれを指標化していくのが難しい。その意味で、競争政策の在り方としては、事業者の自由な競争さえ確保すれば、事業者の自発的な努力で様々なサービスが提供されるはずだという考え方に、ある程度ならざるを得ないのではないか。

(川濱構成員) EUが小売市場を見ないのは、大橋構成員の指摘の点と同時に、小売市場に影響を与えようとする場合、卸の段階で小売市場における参入を妨害するような一定の行為が必要となるという点もある。電気通信関係の中心になる規制は参入の妨害をもたらしかねないような根本の部分にあり、小売市場については、どのような事業者が出てくるか分からないので、後追い型の事後規制になっているのではないか。

(辻座長) 具体的な事例として、市場集中度のNTTグループのシェアの部分で、FTTHのシェアが74.4%となっており、ブロードバンドは52.7%で、シェアは上がっている。このNTTのシェアが上がっている点について、政策的にどう見ていくのか。ひとつは、サービス競争で公平な競争が出来るような政策的枠組の必要性という論点がある。事業者が投資リスクから設備を打たないのは企業判断だから、長期的に見れば仕方がないということになるのか。

(大橋構成員) 我々が気にしているのは、事業者ではなく、消費者の利便性という観点である。消費者の利便性という観点から見れば、FTTHのNTTのシェアが高いということについては、消費者は何の関心もない。関心があるのは、NTTがどれだけのサービスをいくらで売っているのかという点である。したがって、シェアから価格あるいはサービスのバラエティが推認できるのか、という点が重要である。ハーフィンダール指数から市場支配力を推認しにくいというのは、それらとのリンクが弱くなってきているということの意味しており、この点

については世界で共通の認識が出来つつある。

(辻座長) 個々の事例を見ると、関西では、割引による競争が積極的に行われている。個別事例から全体的に競争が進展しているかどうかは言えないが、市場が飽和した状態において価格競争が入ってくる場合、大きなシェアの移動がなくとも、全体的にユーザーの利便性が損なわれていないということであればよいということかもしれない。

(川濱構成員) 能力を見るという場合に、仮に、他に対抗する能力があるものが無ければ、シェアを持ってしまい抑制が効かない場合が多くなるので、この時には力があると言わざるを得ない。やはり、F T T Hは複数の企業に供給能力がある地域ほど値段も低下しているわけで、そういう状況が無ければ、当然、F T T H本体に関して市場支配力の行使の危険性があるし、レバレッジないしは総合的事業能力によって、ありえたかもしれない事業をドミナント企業以外のものが推進する機会を奪ってしまう可能性がある。

ただし、総合的事業能力を見る場合、過剰規制の可能性も出てくる点に注意が必要である。規制基準が分からなくなり、何でもドミナント規制というように見えてくるし、下手をすると、効率的な企業の効率的な活動を規制してしまう危険性もある。

評価案を見ると、近畿のHHIが低いというのは実感にあっている。辻座長の指摘のように、契約を置き換えるような競争が活発に行われているのは確かだと思う。

(岡田構成員) F T T Hとブロードバンドという枠で評価があるが、この枠の定義がどこまで消費者の選好とか選択とかを上手く反映した指標となっているかが重要である。現状では、減少傾向にあるとはいえADSLがあり、無線もある。様々なサービスがある中で、価格等の変化に合わせ消費者の選好がどのように推移しているのかということについて、シェアだけではなく総合的に判断していくことが必要である。

ただし、プラットフォーム、コンテンツ、端末等において、様々な事業者が様々なサービスを提供しており、ネットワークのアクセスのシェアだけで消費者の選好を評価するのは難しいのではないか。多面的なサービスの提供が保証されているかどうかということをもう少し考慮すべきではないか。特に、無線と有線の関係をどういうふうに見ていくかというのは重要である。

(井幡企画官) ブロードバンドの分野ではいわゆる無線LANを評価の対象としていない。ただし、今後BWA等が出てくるので、今後の検討の材料として、部分市場としてどう位置づけるかということはある。

(舟田座長代理) インターネット接続領域の市場画定では、サービス競争だけを挙げ

ている。現実には、図の中で、この下に設備があり、さらにその下に供給能力があって事業者が競争するのであるから、設備部分を入れたほうが競争の実態に即していると思う。ADSLとFTTHについては接続事業者にとって接続の状況が異なり、縦の供給能力という面では、ADSLが縮小するとFTTHはNTTが優位になる。分析を行うならば定性的なものにならざるを得ないが、一方で、このままの市場画定では分からないのではないか。

(野原構成員) モバイルでは、新しい端末に加えプラットフォームサービスを一体に持っている事業者の世界の市場での競争というものが大きなトレンドとして起こっている。一方で、これまでの競争政策は、常にキャリアの通信事業領域での競争だけを、他のレイヤーがないかのように取り出して議論がなされており、非常に不思議な感じを受ける。

今まで、モバイルはキャリアが主導した一気通貫のビジネスモデルであったので、キャリアの動向を見ていれば結果的に上のレイヤーの状態もある程度その状況を把握できた。しかし、SIMロック解除のガイドラインが出て、少なくとも総務省としてはSIMロック解除を推進する立場を採られているのならば、SIMロック解除の影響が出る市場というものを考えていく必要があると思う。SIMロック解除は、キャリアが提供する通信のサービスと、それとは別の事業領域として、端末とプラットフォームサービスのような市場を創ろうとしているという意思の現れだと思う。

そうであれば、今後は垂直的に互いの影響力というものをみていく必要があるのではないか。キャリアあるいはその関連業界の事業者の競争状況を公正なものとするためにはどうするべきか、という問題は、今の競争評価の視点ではまったく見えないと思う。スマートフォンやSIMロック解除という移動体通信は非常に分かりやすいが、それ以外の市場でも違うレイヤーとの競争が主眼となっていて、そういう観点で今後は競争評価を見直すべきだと思う。

(辻座長) 以前、同じような観点でコンテンツ市場を見るというのがあったが、結果的にあまりクリアカットな示唆が無かったと思う。携帯電話は垂直統合型で変わっていきこうとしているので、野原構成員の指摘の視点は重要だと思う。

(井幡企画官) ご指摘の部分は非常に重要であると思う。ただし、難しい点は、どういった形でレバレッジを定量的に評価するのかという点で、我々もまだ手法が見出せないなので、ご相談させていただきながら、どういった形でレバレッジを評価していけばいいのかということを進めたい。

(依田構成員) 競争評価が始まってからの6年間で、同じブロードバンドでも全く世界が変わってしまっているのが、今までの方法論を踏襲してもほとんど意味がないと思う。ただし、事業者の総合的事業能力という点を考える場合、どこまで範囲を拡げるかでまったく見え方が変わってしまう。例えば、移動と固定が融合すると、NTTが固定と移動のサービスを一本化して提供したり、ネットワークを

一本化したりするのは、他の事業者にとって競争上非常に阻害性が出てくる可能性があるように見える。

他方で、そういったレベルで世界の競争は進んでいないということを考えるとそれはコップの中の嵐にすぎず、AppleやYahooやGoogleに比べてみれば、携帯電話の10兆円マーケットや固定インターネットの5兆円マーケットは微々たるもので、そこでNTTが何%、KDDIが何%ということを考えていいのかという問題も出てくる。

その意味で、今後の競争評価については、2年かかるか3年かかるか分からないが、ブレインストーミングといったようなことをやっていかざるを得ないのではないか。

(岡田構成員) レバレッジについては、最も懸念されるのは垂直的なレバレッジであって、そういうことから市場支配力の行使を注視していくということを考えたほうがいいのではないか。例えばマージン・スクイーズとか、卸と小売の関係についてどう評価していくかという枠組みが必要である。

(野原構成員) 端末やプラットフォームレイヤーというのは国境に関係ないビジネスなので、国内だけ切り取ってシェアを論じるということとはあまり意味がないことではないか。もう少し視野を広くしていかなければ、今後の通信とそれに関連するICT業界を見る視点を間違えてしまうのではないか。

また、公正競争政策というのは機会均等であって結果の平等ではないと思う。常に測れるからということで、結果的なシェアが下がったからよかったとか上がったからよくないといった議論はあまり意味が無いと思う。結果がなんとなく均等になればいいといった論理には疑問を感じている。実際には出来ることと出来ないことがあるが、そういうことを踏まえた上で結果的なシェアを見ないと、短絡的な議論になってしまうと思う。

(川濱構成員) オペレーターとしての事業者を見る場合には、やはり国境の壁があるので国内も見なければいけない。一方で、現在はオペレーターの基盤の上に出来上がった上位の市場があって、これをどういう形で競争させるかというのが一つの課題。

レバレッジの問題というのは、基本的にオペレーターが持っている性質が競争を妨げているかについての問題である。シェアについては、オペレーターについては不可避免的に市場支配力が発生するから懸案するのだが、一方で、あまり新しい市場でシェアを見て市場支配力の有無を議論すると、おそらく間違ってしまうだろう。また、野原構成員の指摘の通り、上位レイヤーなどを見るときも、あまりシェアだけを見ると企業経営の努力の成果を誤って非難する可能性がある。

また、レバレッジの問題で我が国が遅れたと思うのは、ネットワーク中立性の

問題である。ネットワーク中立性の問題というのは、基本的には競争政策の観点から見るとレバレッジの定義の問題と言える。固定では、オペレーターが基本的に様々なレイヤーに関して優位性をもつであろうという想定の下に、オペレーター規制を行えば、各種プラットフォーム機能の担い手の制御ができるということになっている。

しかし、モバイルの場合には、オペレーターがどれだけ力を持つかということ自体が重要である。日本の場合、従来完全な縦割りだったことから、この問題が顕在化しないままだった。現在ではオペレーターの縦割りが無くなったという状況であることから、オペレーターについては、仮に上位レイヤーに影響力を行使するのであれば何らかの規制が必要ではないか。アメリカでもモバイルのネットワーク中立性は必ずしも採用されていないが、争点は、モバイルにおけるオペレーターが上位レイヤー、特にプラットフォーム機能に関して何らかの優位性が獲得できる機会があるかないかにある。

(岡田構成員) ネットワークの中立性の問題は、ネットワークのコストを誰が負担するのかという議論がベースになっており、どのレイヤーがどういうふうにネットワークの今後の維持管理の責任を負うべきかという問題である。具体的には、コストをネットワーク層の人が負担するのか、あるいは、プラットフォームやコンテンツ、ユーザーが応分の負担を負うべきという方向なのか、というような意見の対立ではないか。このとき、どちらがどういうふうにバーゲニングパワーを行使しているかという点について、独占禁止法上レバレッジの行使と見なされるようなことが起こる懸念はないかということをご個別に考えていく必要がある。

(川瀆構成員) ネットワーク中立性の問題は、最終的にはレバレッジの名の下に誰にコストを払わせるかという問題であり、ネットワーク中立性批判の立場は、むしろそういう関与をせずにレバレッジの問題を考えるという見方。日本の場合、キャリアがレバレッジの源泉を持っているということが規制の根拠であることから、モバイルの分野では、上位レイヤーに対するレバレッジに関する規制は少し厳しいのではないかと。

(2) その他

今後の予定について、評価案パブリックコメントを約1ヶ月の期間を設けて実施し、その後、必要に応じて修正を加え、評価結果を確定する旨事務局より報告があった。

以上