

競争評価アドバイザーボード（2014年度）

第5回議事概要

日時：平成27年7月24日（金）10:30～12:10

場所：総務省共用1001会議室

出席者：

- ・構成員（五十音順）
縣構成員、依田構成員、大橋構成員、岡田構成員、川濱構成員、辻座長、
林構成員、舟田座長代理
- ・総務省
吉良総合通信基盤局長、吉田電気通信事業部長、高橋総務課長、
吉田事業政策課長、竹村料金サービス課長、柴山事業政策課調査官、
飯村事業政策課企画官、片桐料金サービス課企画官、
富岡事業政策課競争評価担当室長、松本事業政策課課長補佐

概要：

1 事業者変更分析（補足）利用者の年齢層別の利用期間

（依田構成員から参考資料5-1に沿って説明。）

2 電気通信事業分野における競争状況の評価2014（案）

（事務局から資料5-1に沿って説明。質疑の概要は以下のとおり。）

野原構成員：（野原構成員欠席のため、事前預かりのコメントを事務局代読）

1点目は固定系データ通信について。CATV インターネットの契約数減少については、FTTH との相互間の移行の理由などを基に分析しているが、放送サービスとしてのCATVの需要の減少が主な理由となっている可能性がある。今後はそのような観点からCATV事業全体に視点を広げた分析を行うべき。

2点目は戦略的評価第1章の卸利用FTTHサービスについて。アンケート結果では、ドコモ光のISPとして「ドコモnet」を選択した者が最多となっているが、ドコモ光等のサービス卸を利用したFTTHサービスは本年2月から提供開始したものである。アンケートは3月末からの実施のため、当該アンケート結果はあくまでも初動段階の状況を示すもの。今後の動向等については変動する可能性があることから、その点を踏まえた記述としていただきたい。

3点目は分析・評価を行う市場について。ネットワークレイヤーのみに着目した分析ではなく、上位・下位レイヤーの影響も含めて分析する重要性をこれまで指摘してきたところだが、ネットワークレイヤー自体を見た場合でも、MVNOを通じて国際的な巨大プレイヤーが参入する可能性があり、グローバルな視点が必要。

独禁法の運用では、競争が国内市場に閉じているのか国外市場も含めるのかについては、案件ごと、あるいは製品・サービスメニューごとに市場画定を行

い、競争状況の評価が行われている。

国内市場のみで電気通信事業の分析・評価を行っても実態を的確に把握しきれない可能性があるため、今後はこのような他分野の知見も参考に、グローバルな視点に立ち、国外市場も含めた分析・評価の実施について、検討していただきたい。

林構成員： 2点うかがいたい。1点目、資料5-2の戦略的評価第1章の41ページ中「5 競争政策上の課題」の下から2段落目に、NTT東西のサービス卸がISP市場に対して与えた影響について指摘している部分がある。ここでの「特にISP市場においては、少なくとも初動段階では新規参入であるNTTドコモのドコモnetが(略)有力なISPとなっており、」との記述については、同社の「新規参入」によりISP市場に変化が生じたとの点に着目すれば、その参入は競争促進的であると読むことができる。

他方、その後段で「同社が移動系通信市場において市場支配的な事業者であることも踏まえつつ」とする部分では、同社の参入が競争阻害的な要因となり得るのではないかという懸念が示されているようだ。この一文を受けて、最終的に「引き続き注視していく」とまとめているが、どのような評価の視点からの「注視していく」ことをお考えなのか。

同資料27ページ中「図表V-20 ドコモ光選択者が選択したISP」の分析から考えると、本とりまとめ案では、以前から議論に挙げていたグループ分析の視点を強く意識しているように思える。グループとしての評価が「注視」にどのようにつながるのか、評価の観点を教えてほしい。

2点目、各社が従来事業区分である固定や移動等の枠組みを超えた様々な連携サービスが、クレジットやファイナンスなどの通信以外の連携も含めて進められているとの話があった。今までは画定した市場に対する隣接市場からの競争圧力というところから見てきたと思うが、各社の事業範囲が変わりゆく中で比較が難しくなっており、市場の取り方自体も今後色々と検討していく必要があるのではないか。その点について事務局に補足説明をお願いしたい。

事務局： 1点目については、移動系市場からISP市場にレバレッジが働いているのかとの観点から評価を行うことになる。具体的には、移動系通信における市場支配的な事業者であるNTTドコモの影響がISP市場に及ぶのかについて、NTTドコモ自身、または他のNTTグループの会社の優遇がないかというところをチェックすることになる。仮にそのような影響がなく、同じ土台の上でドコモnetが大きなシェアを獲得したといえるのであれば、NTTドコモの努力を努力としてきちんと評価することとなるのだろう。

2点目は野原構成員の御指摘とも関連すると思うが、今までのアプリオリな固定・移動といった市場区分では見切れない部分について、今後の新しい市場分析の枠組みに対する宿題をいただいたものと受け止めたい。ただし、現行事業法で固定の第一種指定設備制度と移動の第二種指定設備制度が分かれており、法執行を行う立場からは、このことを踏まえつつ運用状況を確認することは重要であり、従来市場区分での運用状況も引き続き注視してま

いりたい。他方、御指摘のあった放送、電力、あるいは金融等の電気通信分野以外との連携の動きについては、実態を的確に捉えていく必要があると考えており、新しい分析検証の枠組みでは、そのような新しい動きも追いかけていけるようなものにすべきと考えている。

舟田座長代理： 今の2点目の質問について林構成員にお聞きしたい。アメリカ等では市場画定を前提としないような競争分析があると聞く。そのような新しい分析手法を意識して質問をされているのか。私としてはそのような新しい分析手法をよく知らないのので、御存じなら教えていただきたい。もしかすると、これは川濱構成員にお伺いした方が良いのかもしれない。川濱先生にも何かお考えがあればお願いしたい。

林構成員： 例えばアメリカのファイナンスを例にすると、色々な金融サービスをそれぞれ別個の市場として捉えるのではなく、一つのクラスターとして捉える、金融を原資としたレバレッジの範囲を枠として捉えることができるのではないかという議論があるようだ。これは市場を前提とせずに競争状況を考える一つの手法になるのではないかと思う。

また、一方で市場という枠の中で競争状況を可視化する場合、狭く可視化するといくらでも微小化することが可能であるため、詰め将棋のような議論に陥ってしまう。そのため、マクロ的な大きくりの市場を画定した上で、個別にも見ていくという方法もあると思う。その中で前出のクラスターの市場画定を行うことも可能ではないか。

今後の検証における課題として取り組んでいただきたい。

川濱構成員： 難しい問題。市場分析を行うに当たってのテクニックは多様に存在するので、市場画定をオール・オア・ナッシングで考えるべきかどうかという課題があると思う。市場画定不要論は基本的にシェアを重視しない立場からのアプローチであるため、電気通信市場でも、その分析に当たってシェアが大きな意味を持つような市場であるか否かの判断が重要となる。

現行事業法は、サービスの供給能力に着目した制度であるため、競争評価ではサービスの供給能力が最も大きな意味を持つようなセグメントに切り分けて市場画定を行い、それを軸にシェアを中心としつつ、供給能力が販売段階での競争に及ぼす影響等を踏まえて分析を行ってきたものと思う。

しかし現状では、その供給能力が下流で利用されるとき最終の販売段階が非常に多様化したことで、単純な市場シェアを見るだけでは捉え切れない現象が生まれている。従来市場画定では捉えられない新たに差別化される市場が生じているのであれば、その差別化された市場に対する新たなモデリングという形で展開していくのだろうと思う。当面は現行の事業法の重要性を踏まえて現行のレイヤーを前提としつつ、個別的な傾向が出てくるレイヤーでの競争を見ることになるのではないか。

答えになっているか自信がないが、要するに、従来のシェアを中心に見ることができると、単純なシェアだけでは見て取れないような部分における影

響も併せて見ていかないと、消費者の利益には合致しないのではないかという感想を持っている。

辻座長： 市場画定を大前提とすると、マーケットの変化等を全部取り込むことは非常に難しいため、市場画定を大まかに行うことで、政策や競争の効果がどこまでユーザーに訴求できているのかと切り口で評価を行う方法があるとの御示唆であったように思う。

最終的な競争の成果は、本来ユーザーに帰着すべきもの。そのため、ユーザーが料金やサービス、あるいは政策をどのように判断するのかという視点に立てば、サービスに対するユーザー判断で、市場画定が決まるものとの考え方もできるのではないか。

岡田構成員： ISPについてうかがいたい。海外でのISPは、双方向市場でプラットフォームのような役割を担うサービス提供者との位置付けで語られることが多く、日本でのイメージとは異なる。特に競争評価では、ISPを卸や接続の間を埋める非常に小さな事業者として扱われており、各事業者が小さなシェアでひしめき合うような位置付けで語られる点にギャップを感じていた。

本来であればISPは、様々なサービスのプラットフォームやアグリゲーター、またはブローカーとして、エンドユーザーとサービスをつなぐ存在として成長していくイメージで語られるべきものと思う。このような海外との差から考えると、日本はISPという市場が未成熟であり、存在感が薄いという印象を受ける。何が原因でこのような状況となっているのか疑問。

辻座長： 欧米ではキャリアがISPの役割を果たしている。競争評価で分析の俎上に挙げられたISPは、ISP業務のみを独立して行う極めて日本的なもの。ドコモnetに代表されるように、日本でも欧米と同様にキャリアがISPの役割を果たすようになれば、独立系のISPをどのように育てるのは今後の一つの課題となるだろう。ISPは今後の立ち位置として、欧米的な広義の業務を行うISPとして成長した方が良いというのは全く同感。

事務局： 日本のISPというのは、世界的に見ると非常に特殊。辻座長の御指摘のとおり、欧米ではAT&Tであり、BTであるなど、いわゆるISPイコールキャリアという状況になっている。日本の場合はNTT東西に対する業務範囲規制という経緯もあり、足回りのアクセス回線はNTT東西が提供するものの、インターネットの接続に係るプロバイダ機能のみISPが提供するという独自の市場が形成された。フレッツ光のシェアが大体7割という現状からは、国内では今でもISPとアクセス回線の分離型が主流であることが分かる。

他方、NTT東西のサービス卸が始まったことで、ISPとアクセス回線の一体型が主流になってくる可能性が出てきた。特に、ソフトバンクやドコモが一体型の提供を開始したことで、モバイルの影響が絡んでくるという、今までにない構図になる可能性もあるものと受け止めている。

このようなISPを取り巻く構図の変化の可能性を問題意識として持ちなが

ら、今後も分析検証してまいりたい。

依田構成員： 携帯の新料金サービスの分析で1点気になる部分がある。資料5-1の12ページ、資料5-2の第2編第2章の9ページで、新料金プランの利用状況として、変更後の支払金額が以前より安くなったと回答した者が4割超の44.0%で、減少額の平均は972円。以前より高くなったと回答した者が約3割の32.9%で、増加額の平均が970円とある。印象として高くなったとの回答がかなり多く、無視できない数ではないかと考えた次第。

経済理論的に考えると、何らかの従量額的な料金メニューから定額的な料金メニューに移行した場合、合理的な消費者選択が行われれば原則的に支払が増えることはない。そのため、今回は何らかの合理的でない判断が行われた可能性があるものと考ええる。

背景として、消費者が適切な情報を得ず、自らの推測でサービス変更を行ったことで、結果として合理的な選択が行われなかったこと、また一部の事業者で、新料金プランのみしか選択できなかったこと等がこの結果に影響している可能性があるのではないかと考える。

サービス黎明期のアンケートであり、現時点で過度に取り上げるべきものではないことは承知しているが、現在のモバイルと卸利用FTTHサービスとのセット割から、今後電力等が入ることでますます料金メニューが複雑化・多様化し、消費者の合理的な選択が一層難しくなることが予想されるため、今後どのように分析するのかを考える必要があるとして、あえて懸念を述べさせていただいた。

そもそもこの料金メニューの多様化は、オプションコーリングプランという形で、アメリカで1970年位にAT&Tでの導入可否に係る議論が散々行われている。そのときの考え方としては、既存のデフォルトとなる料金メニューに相当する構成は落とさないという条件付きで認められたはずだったものが、徐々にその精神が失われ、既存のデフォルトの料金メニューを残さず、無理やり移すという事業戦略が一般化してしまったという経緯がある。

これは経済学上では「現状の公平性」と呼ばれる概念であるが、アメリカでは通信分野では既に守られていないものの、電力では、既存の規制料金は一定期間残すという前提が維持されているようだ。そのような観点からは、通信は競争、あるいは規制緩和が一番進んだ分野であるが故に、消費者の現状維持に係る公平性が守られにくくなっているということもできるのではないかと考える。

無論、支払が増えても効用が上がっている可能性があるが、現在のアンケート結果からはそこまで読み取ることができない。そのような点を含めて、将来の料金政策上の課題として残す形で検討をいただきたいと思う。

事務局： ユーザーが新料金プランで本当に合理的な選択をしているのかとの御指摘に関しては、資料5-2の第2編第2章の8ページで、新料金プランの選択理由というアンケート結果を示している。選択理由として最も多いのは、先ほどご紹介したとおり「音声通話定額を利用したいから」であるが、「新料金プランしか選べなかったから」を挙げた方が20.8%となっている。各社

別では、NTT ドコモの 22.6%、au (KDDI) の 14.0%、ソフトバンクの 22.2% が新料金プランしか選べなかったと回答している。

これは限定されたアンケートの結果であるため、そのまま鵜呑みにするわけにはいかないのかもしれないが、NTT ドコモの場合は、旧料金プランを受け付けていないこと、あるいは機種変更のときに新料金プランに変更しなければ端末代金に係るサポートを受けられないというメニューであるため、新料金プランしか選べなかったと感じるのは理解できるが、au やソフトバンクについてもこの回答をしている者がそれなりに存在することは興味深い。

大橋構成員： 依田構成員から御指摘のあった新料金プランへの変更に伴う支払額の増減については、ある料金スケジュールに直面した者が、どのような使い方を選択するのかという話もあるのではないかと思う。携帯電話の料金スケジュールの期限が到来してサービス変更を行う場合に、使用方法を変更して料金が上がる可能性もあり得ると思う。

一つの問題としては、今回のアンケート結果を非常に上手く分析に活用しているところもあり、アンケートとしては比較的成功していると思うが、今後もこのようなアンケートを続けることには疑念がある。実際にどのような使われ方をしているか、例えば、利用しているのが本人なのか、タブレットでの利用か等々の詳細は、アンケートでは把握し切れなくなり、ビッグデータなどをツールとして活用することを考える事態も出てくるのではないかと思う。

また、私も以前、ユーザーの利用実態を調べたことがあったが、実際の支払金額と使用方法に基づくベストプランには差があり、若干高めの選択が行われているとの結果が出ていた。加入時に想定するデータ通信量等と、実際に使用するデータ通信量等との間のずれ、若干の誤差は常にあるのかなと思う。

舟田座長代理： 今の点は以前から気になっていたところ。過去、競争評価でも旧料金プランで7GB 上限しか存在しないことを踏まえて、利用実態との乖離についての議論を行ったが、私自身もそのとき初めて自分の利用実態を確認し、ギガどころかメガ単位でしか使っていなかったことを認識した。

資料5-1の12ページでは新料金プランに関する分析が掲載されているが、消費者のサービス選択が競争の前提となることを考えれば、料金体系の実態と合わせて、消費者のサービス選択における理解の在り方等も含めて分析することは非常に重要と思う。

サービス提供者から利用者に対する情報提供はあふれるほど行われているものの、ニュートラルな情報や分析はなかなか提供されていないため、このような分析をきちんと行うことは非常に重要なこと。単なる料金プランのみにとどまらず、それをユーザーが分かって使っているのか、どのような使い方をしているのか等まで降りた分析をお願いしたい。また併せて、消費者が一番惹かれる部分であろうキャッシュバックなども含めた実勢料金についての検討もいただけたらと思う。

辻座長： 料金設定は事業者が行っており、ユーザーの反応や需要の弾力性な

どを見て戦略的に決定し、周知広報を行っているものと思う。ユーザーの立場から見ると、サービス選択の幅や比較性等について十分情報を伝えていないという印象があるかも知れないが、事業者側としては、戦略を練った上でサービス展開を行っているため、競争的なマーケットであればあるほど、様々なプライシングを出すのは企業活動として当然の姿である。悪意の場合を除けば、それぞれの立場での伝えたいことの違いにより、分かりやすさ等いずれが生じることもあるものと思う。その視点を分析に取り入れられれば、より充実した成果が示せるのではないか。

大橋構成員： 辻座長の御指摘のとおりであり、流動化を促すような制度が次々と導入される中で、事業者としてはなるべく流動化させないような取組をすることとなる。そのような中での事業活動として利益追求を行うことは、一見相反する行為のように見えるものの、一つの有力な戦略手法となっている。

これまでの議論は電気通信市場の中で行われてきたが、実はほかとの連携ではもっと大きな問題が顕在するはずで、例えば住居を買った場合、FTTH のサービスを1つしか選択できないような話も多く出てくるのではないか。今、連携サービスの提供に際して、スイッチングコストが高いところなるべく寄せようとする動きが見られている現状を踏まえると、電気通信市場のみに閉じた分析は、実際の消費者感覚からは非常に外れたものとなるおそれがあると思う。

今回の分析でも、せつかく大きな話を振っているのも、規制の在り方も含めて検討の俎上に載せても良いのではないかと思う。大きな話になってしまうが、もしかすると、通信より更に広げて、インフラ全体の視点、通信がもっと横展開するような世界の中での規制の在り方を改めて論じるべき時点に来ているような気がする。

縣構成員： 野原構成員が国外事業者のことを言及されていたが、今後、国外事業者の状況を把握する上で、制度的には国内事業者と同じように扱えるのかが気になる。

また、資料5-1の10ページの「ISPによる接続を利用したFTTHサービス関係」の2番目の「競争促進的な接続制度を運用していく」ということは具体的に何をイメージしたらいいか。また、同3番目のサービス卸ガイドラインは、今後どう扱われるのかについて、それぞれうかがいたい。

事務局： 1点目の国際的な事業者を把握できるのかという点は、例えば、海外事業者が日本市場でMVNO事業を行うような場合は、電気通信事業の届出等が必要であり、把握することは可能。一方で、上位下位レイヤーに相当するサービスの提供者に関しては、日本の電気通信事業者には該当しない場合があるため、実質的に日本の通信市場に影響を及ぼしているとしても、現状では把握は困難。これをどのように把握するのかというのは今後の課題である。

2点目の競争促進的な接続制度の運用については、そもそも接続という制度自体が競争促進のために作られた制度。それが今回のサービス卸の開始で、卸ばかりが使われて接続が使われなくなり、制度が空文化してしまうことと

ならないよう、接続についても使いやすい制度設計や運用に努めていくという趣旨。

3点目のサービス卸ガイドラインについては、電気通信事業法の解釈について、そのサービス卸に関係するものをまとめて示しているものであり、ガイドラインに基づいて、例えば事業法に違反しているような行為はないか等をチェックしていくことになる。サービス卸について、今後どう検証していくのかという点はこれから具体的に詰めていくことになる。

縣構成員： サービス卸ガイドラインは時限的なものか。定期的に見直し等を行うのか。

事務局： サービス卸に係る制度に関しては、先般事業法の改正を行ったところだが、条文上3年後にもう一度検討することが盛り込まれており、少なくともその時点で見直しの要否等を考えていくことになる。

舟田座長代理： 今の縣構成員の国外事業者とサービス卸のガイドラインに係る御指摘、そして大橋構成員の事業法上の土台に載っているだけでは、消費者の感覚というのから離れるとの御指摘は、最初の林構成員の指摘と共通する指摘であり、またこれまでの競争評価アドバイザーボードの場でも、上位下位レイヤーの分析への取り込み方として顕在化していた課題なのだろう。

今後の市場分析なり、競争政策の在り方としては、総務省が電気通信事業法の所管官庁としての立場に立つことは承知しているが、もう少し実際の競争を踏まえて分析する必要が生じており、所管のみの枠に捕らわれることなく、電気通信事業法を足がかりとしつつも、それ以外のものを見ていくことが大事であろうと思う。

そのような意味では、最初の野原構成員によるCATVインターネット契約数減少の理由に対するコメント中にあった、FTTHとの競争によるものか、放送サービスに対する魅力の低下によるものかとの指摘は、放送サービスと電気通信事業者によって提供される映像サービスとが強い相関があるのではないかとの指摘でもあり、そのような分析が必要だと気付かされた次第。今後はそのようなことも含めた市場分析も考えられるのではないかと思う。

辻座長： 多面にわたる議論に感謝。時間的な制約もあるため、取りまとめに入りたい。今までの議論を踏まえると、競争評価2014（案）については、本案をアドバイザーボードとして異議のない案としてご評価いただけるか。（特に異議なし）

どうもありがとうございました。それでは、そのような形をとらせていただくこととしたい。

3 その他

(1) 事務局から、「競争評価2014（案）」について、近日中に意見募集を開始する予定である旨、説明が行われた。

- (2) 競争評価アドバイザリーボードの最終回であることから、各構成員及び吉良局長から一言ずつ挨拶等を行った。

(以上)