

ISSUE BRIEF

電気通信事業における競争政策

- 情報通信審議会最終答申と電気通信事業法改正 -

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 418 (APR.7.2003)

はじめに

制度見直しの経緯

- 1 通信自由化と事業法
- 2 最終答申までの経緯

最終答申における論点整理

- 1 競争政策の目的と基本的な考え方
- 2 NTT の在り方
 - (1) ネットワーク開放型競争政策：第一ステージ
 - (2) 構造的競争政策：第二ステージ
- 3 消費者行政の充実
- 4 新たな競争の枠組み
 - (1) 一種・二種事業区分の廃止
 - (2) 参入規制の緩和
 - (3) 公益事業特権の付与
 - (4) 退出規制の全般的緩和
 - (5) 非営利の事業者に対する取扱い
 - (6) 利用者向けサービスに係る規制と市場支配力の評価

電気通信事業法の改正

おわりに

国土交通課

(すずき けんいち鈴木 賢一)

調査と情報

第 4 1 8 号

はじめに

我が国の情報通信分野においては、従来、通信は通信、放送は放送とメディアごとに、ネットワークが構築されてきたが、近年の情報通信技術（IT）の発達により、それらは、IP（インターネット・プロトコル）をベースとした統一的なネットワークへと急速に移行している（巻末図1参照）。

一方、このような変化に対し、現行の電気通信事業法は、実態とそぐわない面が指摘されており、昨今の急速な環境変化に柔軟かつ的確に対応できる新たな制度構築が求められるようになってきている。

本稿では、平成14（2002）年8月に公表された情報通信審議会最終答申「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方について」（以下「最終答申」という。）に基づき、電気通信事業分野における今後の競争政策のあり方について概観する。加えて、今国会（第156回国会）に提出された電気通信事業法等改正案にふれる。

制度見直しの経緯

1 通信自由化と事業法

昭和60（1985）年の電気通信制度改革は、日本電信電話公社の民営化（NTTの設立）と新規事業者の参入を可能にする抜本的改革であった。この時、制定されたのが電気通信事業法（以下「事業法」という。）である。事業法は、電気通信事業者を、設備の設置の有無という外形的に明白な基準により、第一種電気通信事業者（以下「一種事業者」という。）と第二種電気通信事業者（以下「二種事業者」という。）に区分し¹、巨大資本を保有するNTTを含む全ての一種事業者に対して、二種事業者と比べ比較的重い規制を課すことで、事業者間の自由で公正な競争を確保するとともに、一定の市場競争を促してきた。しかし、当時の規制は、一種・二種の枠組み²、参入規制（需給調整条項）³、料金規制などの有効な競争を阻む要因を含むものであったため、実質的な競争促進というよりは、むしろサービスの安定的供給を図る側面が強かった⁴。

その後、約10年を経て、政府は経済全体のグローバル化に対応するため、「規制緩和推進計画」（平成7年3月31日閣議決定）を策定し、数次にわたる改定を通じて、行政全般にわたる様々な規制緩和策を打出してきた。なかでも電気通信分野における規制緩和は、重

¹ 当時、一種事業者は、電話サービスを行う大規模な電話会社、二種事業者は、他社の回線設備を借りて、企業向けのデータサービス等の付加価値電話サービスを提供する事業者を対象としていた。

² 当初、一種事業者は、事業者相互の設備の貸借やサービスの再販売、設備提供を目的とする事業が認められず、実質的な競争を阻む一因となっていた（情報通信総合研究所編『通信自由化』1996, pp.96-98.）

³ 設備が著しく過剰にならないように需給調整を行うとともに、事業許可を与える過程で、国際、長距離、地域、移動体、衛星など市場を細分化して規制していたため、相互参入ができない仕組みであった。

⁴ 福家秀紀「自由化10年」の電気通信市場の変化と規制緩和、『公益事業研究』49巻1号, 1997.10, pp.5-6.などを参照した。

要な柱として位置づけられてきている。また、通信分野のグローバル化が進むなかで、世界貿易機関（WTO）合意の発効（平成 10 年 2 月）により、外資規制が撤廃⁵され、その後も参入規制、料金規制が緩和されるなど、国際的な動きとも連動して、これまで段階的に規制緩和措置が講じられてきている（巻末表 1 参照）。

2 最終答申までの経緯

平成 12（2000）年に入ると、長引く不況の下、景気回復への期待から、IT を基盤とした社会経済構造改革が喫緊の課題となってきた。特に地域通信市場においては、事実上、東西 NTT⁶の独占に近い状態となっていたため、実質的な競争を促し、料金の低廉化やサービスの多様化を図る新たな競争政策を求める声が高まっていた。まず、経済団体連合会の「IT 革命推進に向けた情報通信法制の再構築に関する第一次提言」（3 月）が端緒となり、続いて公正取引委員会（6 月）、通産省産業構造審議会（11 月）、IT 戦略会議（11 月）、規制改革委員会（12 月）など、各方面から通信市場の競争促進策についての提言がなされた。

こうした流れのなかで、平成 12（2000）年 7 月、郵政大臣（当時）は、「IT 革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方」について電気通信審議会に諮問し、これまで三次にわたり答申が提出されている（巻末表 2 参照）。

第一次答申「IT 時代の競争促進プログラム」（平成 12 年 12 月）では、非対称規制の整備、卸電気通信役務の制度整備⁷、電気通信事業紛争処理委員会の設置、ユニバーサルサービス基金の設置、東西 NTT の業務範囲の拡大、等が提言され、平成 13 年 6 月の事業法改正に反映された。

続いて第二次答申「競争環境整備に向けた行動プログラム」（平成 14 年 2 月）では、一次答申の提案を引き継ぎ、NTT のあり方などの具体的政策を提示した。

第二次答申以後、電気通信市場では、インターネットの普及が進み、ADSL を始めとしたサービスが普及拡大するなど、IP 化やブロードバンド化⁸が急速に進展している。また、事業者の態様については、特定の地域に限定してサービスを提供する小規模な一種事業者が急増する一方、大手 ISP（インターネット・サービス・プロバイダー）のように、全国規模で事業を展開する大規模な二種事業者が登場しており、設備を持っていること自体が、社会的に大きな影響を及ぼすことと必ずしも同義に解釈できなくなっている。

このように、電気通信分野においてはネットワーク構造や市場構造が大きな転換期を迎えつつあり、事業法の制度枠組みが、事業者間の競争実態と必ずしもそぐわず、合理性を失っている状況にある。最終答申では、こうした状況を踏まえて提言を行っている。

⁵外資規制は、NTT を除く一種事業者の株式を外国人等が持つことを制限していたもの。

⁶1999 年 7 月に、NTT は、東西二つの地域会社（NTT 東日本、NTT 西日本）と長距離国際通信会社（NTT コミュニケーションズ）に分離・分割され、持ち株会社の下に置く組織に改変された。

⁷自治体、公益事業者等の有する光ファイバ網の有効活用及び電気通信事業者のネットワーク構築の柔軟性を図る制度。「帯域貸し」などの事業者を対象とした通信サービスが可能となる。

⁸高速大容量かつ常時接続可能な環境のことをいう。

最終答申における論点整理⁹

平成 14 年（2002 年）8 月に公表された最終答申は、一次、二次答申の方向性（NTT に対して厳しい規制を課す）¹⁰から一転して、大幅な規制緩和を促す内容になっている。最終答申の構成は、全 5 章からなる。第 1 章では競争政策の基本的考え方、第 2 章では NTT の在り方に係る競争政策、第 3 章では消費者行政の充実、第 4 章では新たな競争の枠組みについて、それぞれ述べられている。第 5 章では、第 1 章から第 4 章までに列挙された提言を踏まえ、新たな競争政策の方向性について記述されている。以下に、その主な論点をまとめてみた。

1 競争政策の目的と基本的な考え方

電気通信における競争政策の最終的な目的は、事業者間の競争を通じて、料金の低廉化やサービスの高度化・多様化を促し、電気通信サービスの利用者利益を最大化することであり、公正競争を確保する競争政策は、あくまでそれを達成するための手段となる。

最終答申の第一章では、その目的と基本的な考え方を踏まえた上で、今後の競争政策の検討に際し、次の 3 つの観点が重要であるとしている。

新規参入の促進と公正競争環境の整備

消費者行政の充実

IP 時代に対応した新たな競争の枠組みの導入に向けた検討

2 NTT の在り方

平成 14 年 2 月に公表された第二次答申では、NTT の在り方についての議論を別途協議の場を設けて検証する旨提言した。これを受けて最終答申の第 2 章では、その検証結果を紹介し、その後の市場の変化や今後の見通しに基づき提言を行っている。ここでは、ネットワークの多様化を図るための設備競争を促すことと NTT のボトルネック設備¹¹のオープン化を促進し、新規参入の拡大と多様な競争軸の登場を促すこと（サービス競争）をねらいとして、今後の競争政策を下記のとおり、二段階に分けて提示している。

（1）ネットワーク開放型競争政策：第一ステージ

この政策は、機能分離を迅速かつ効果的に推進することによって、電気通信分野での公正で有効な競争を一層促進することを目的とする。

⁹総務省『IT 革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての最終答申』2002.8 , <http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020807_14.html>

¹⁰ 一次、二次答申では、主として、非対称規制（支配的事業者規制）や NTT のあり方（完全資本分離を含む）といった地域通信市場における NTT の市場支配力を削ぐための方策について議論がなされた。

¹¹ ボトルネック設備とは、電柱や加入者線（ユーザ宅と最寄りの局を結ぶ線）など、電気通信サービスを提供する際に不可欠な設備のことをいう。事業法では、この設備を「指定電気通信設備」と定めている。

公衆網の再販¹²

公衆網を再販する場合、業務支援システム(OSS)の開発が前提となるが、検証結果(NTTの試算)によれば、このシステム開発費用には、約840億円がかかり、2～3年の期間を要する。一方で、公衆網主体のサービスに対する需要が現在、減少傾向にあることを考慮すると、将来的に投資の回収が困難になる。この検証結果を踏まえて、OSS開発は今後引き続き検討する必要があるとした上で、今後、再販を希望する事業者がある場合は、その事業者が個別に東西NTTと協議することとしている。

接続料¹³と利用者料金との関係の在り方

総務省は、東西NTTが申請した接続料を認可する際に、利用者料金に照らし、適正な接続料であるかどうかの検証を行う必要があるとしている。

業務支援システム(OSS)¹⁴の開放

今後検討すべき事項として、適合性確認結果通知の自動化、名義人情報の開示の自動化、具体的な増設工事時期の情報開示、接続待ち回線情報の開示、納期概算期間情報の開示、工事の進捗状況の開示などを挙げている。

(2) 構造的競争政策：第二ステージ

構造問題への対応として、まず第一ステージの諸政策を推進し、2年経過してもなお、地域通信市場において競争が十分に進展しない場合は、速やかに第二ステージのNTTの経営形態の抜本的な見直しを行うことが必要であるとしている。

具体的には市場における競争の進展状況に応じて、市場の変化に柔軟に対応するため、NTTコミュニケーションズとNTTドコモに対するNTT持株会社の出資比率の引き下げ(資本分離型競争政策)及び東西NTTが一体として保有している卸・小売部門の構造分離¹⁵(構造分離型競争政策)の必要性を説いている。これは、NTTグループ各社の結束を弱めることにより、公正競争を促すことをねらいとしている。

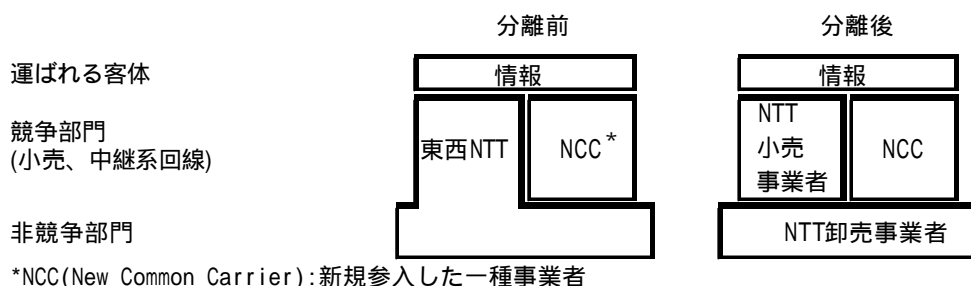
¹² 公衆網の再販とは、一般の電話線のサービスを卸売りするもの。東西NTTが独占しているユーザ料金の計算や請求、マイライン機能などの基本サービス部分を他社に開放することを指し、実現すれば各社が基本料を独自に設定できるようになるとともに、通話料とセットになり、請求書が1枚で済むようになる。

¹³ 接続料とは、通信事業者間の接続料金のこと。事業者同士がネットワークを相互接続した場合、ユーザから通話料を徴収する事業者が、もう一方の事業者に支払うネットワーク使用料である。

¹⁴ OSS(operation support system)とは、通信事業者のユーザ管理システムのこと。電話番号、住所などの顧客情報、加入者線が光ファイバ化されているかどうか等の情報、余っている銅線や光ファイバの情報などを管理するためのシステム。実現すれば公衆網を使って事業を行う事業者の利便性、効率性が上がる。

¹⁵ 設備を保有する会社(卸部門)と受付サービス等を行う営業会社(小売部門)に分割すること(図1参照)。

図 1：電気通信における卸・小売の構造分離のイメージ



(出典) 経済産業省「参考資料 ポトルネック施設等の分離(アンバンドリング)」『公共料金の構造改革：現状と課題(物価安定政策会議・特別部会基本問題検討会報告書)』2002.6.25, <<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2002/0625butsuan/kihonken02.html>>

3 消費者行政の充実

最終答申の第 3 章は、サービスが多様化・複雑化している昨今の状況から、今後ますます消費者への対策が重要になるとして、さまざまな消費者への支援策について提言している。これは、インターネット関連サービス等に関する消費者トラブルが増加しており、総務省等の対策窓口への苦情の件数が近年、急激に増加していることを背景としている。このような状況において、総務省は総合的な政策立案と必要な制度の導入・運用に努めるとともに、消費者保護関係機関の機能を最大限に活用するため関係府省・団体との連携・協力に努めることが必要であるとしている。

具体的には、消費者保護に資する人材の育成¹⁶、消費者向け情報提供の推進、消費者対応体制の充実(デュープロセス(適正手続き)・透明性確保、横断的窓口の設置)、消費者対応ルールの確立(事業者による自主行動基準の策定等)を挙げている。

4 新たな競争の枠組み

最終答申の第 4 章では、規制水準の全般的低下、公正競争確保及び利用者保護の観点から市場メカニズムを補完するための制度整備、デュープロセス・透明性の確保の 3 点を基本的視点として、新たな競争の枠組みの在り方について検討している。

(1) 一種・二種事業区分の廃止

前述のとおり、現行の電気通信事業法は、自ら回線設備を設置しているか否かによって、一種事業者と二種事業者に区別し、市場支配力を有する事業者に対して規制を課している。

最終答申では、この一種・二種という事業区分の廃止を提案している。これにより、新規事業者は、回線設備の設置の有無に関係なく参入できることとなる。

¹⁶ 答申では、「通信サービスプランナー」や「IT サービスプランナー」といった名称を冠した民間資格を付与する仕組みを構築することが考えられるとしている。

(2) 参入規制の緩和

現行制度では、一種事業への参入の際は総務大臣の許可を必要とするが、最終答申では、これを廃止し、大幅な参入規制の緩和を図ることが適当とした上で、登録又は届出制に移行するといった案を提示している。許可制の廃止により、事業参入時の行政手続きの簡素化が進むことになるため、新規事業者の参入促進につながる。また、現在の二種事業者については、それぞれの経営判断に基づき自前で回線設備を設置することが可能となるため、新規事業者の参入促進と投資意欲を促す効果が期待される。すなわち、事業区分の撤廃で、一種事業者の回線を利用するだけに限定されてきた二種事業者が、今後は、IRU(破棄し得ない利用権) 制度¹⁷に基づいて、他社設備を活用し、自由に回線を組み合わせて自社網を構築できるようになるなど、事業者の自由な判断で最適なネットワーク構築が可能となる¹⁸。

また、最終答申では、上記のように許可制の廃止を提言したが、公正競争条件の確保と利用者保護の側面から、市場支配に影響を与えるような社会的影響の大きい事業者については、事前の措置が必要であるとして、登録については、一定の条件を付与したり、届出に係る事業の開始に際しては、所要の措置を講ずる等、何らかの措置を講ずる必要があるとしている。

(3) 公益事業特権の付与

公益事業特権とは、公益事業(通信、電気、ガス、鉄道等) を始めるために必要な線路敷設に際し、他人の道路や私有地を利用できる権利である。現行制度においては、総務大臣が、一種事業の参入許可と一体として付与する仕組みとなっており、電気通信事業によるインフラ構築を迅速かつ円滑に推進してきた点で有効に機能してきた。

しかし、最終答申では、一種・二種の事業区分の廃止を提言していることから、今後の特権の付与の仕組みをどうするかという問題が生じた。これに関して、特権の付与を希望する事業者からの申請に基づき、総務大臣が当該事業の内容を審査した上で付与するという、新たな認定制度の導入を提示している。

なお、検討時の留意点として、公益事業特権の審査は、インフラの迅速かつ円滑な構築という観点から個々の線路設備単位ごとではなく、従来と同様、事業ごとに行うこと、

事業内容が認定時から変更された場合には、変更認定を受けることや、公益事業特権を取り消す場合があること、参入規制と公益事業特権付与とを切り離した場合でも、特権を付与された事業者に役務提供義務や接続義務を課すこと、の3点を指摘している。

¹⁷ IRU 制度とは、一種事業者の電気通信回線設備について、所定の要件を満たせば当該設備を他者から賃借したものであったとしても、実質的に自前で設置したものと同等とみなし得るとするもの。

¹⁸ 「事業法改正で料金は交渉次第「単なる実態の追認」の声も」『日経コミュニケーション』2002.6.17,pp.99-101.

(4) 退出規制の全般的緩和

現行制度では、一種事業者は、事業の全部又は一部を休止又は廃止する際、総務大臣の許可を必要とする。これは、公益性の観点から利用者への安定的なサービスの確保や社会的混乱や経済的損失の防止を目的としている。

最終答申では、参入規制の緩和に併せて、一種事業の休廃止に係る現行の許可制から事前届出制へ移行し、規制水準を引き下げる方向で検討する旨提言している。これは、経営危機に陥った事業者に対して、不要な存続を強制させることが実効性を欠いており、また、現在では、競争が進展した結果、ある事業者が事業を休廃止した場合であっても、他事業者による代替的なサービスの利用が可能となりつつあるためである。ただし、利用者保護の観点から、突然事業者がサービスを休廃止して利用者が不利益を被ることのないように、事業の休廃止に当たっては、事前に利用者に対して、事業の休廃止について、周知する義務を課す等の措置についても検討の必要があるとしている。

一方、二種事業者は、現行制度では、事業の休廃止の際は、事後的に遅滞なく総務大臣に届出ることを持って足りるとされてきたが、最終答申では、インターネット接続業務を提供する大手 ISP など社会的に影響の大きい二種事業者に対しては事前届出制に変更することが合理的であるとされた。ただし、規模の小さい二種事業者については、いたずらに規制強化とならないように、引続き事後届出をもって足りるとすることなどにも留意すべきであるとしている。

(5) 非営利の事業者に対する取扱い

現行制度では、地方公共団体等の非営利の電気通信事業者については、事業者に係る規律の適用対象外としているものもある。しかし、ビジネスモデルの多様化が進む状況を踏まえ、他人の通信を反復継続的に取り扱う点では、従来事業者と同じであるとして、今後は、通信の秘密の保持や技術基準適合性の確保といった最小限の規律を課すことについて、検討の必要があるとしている。つまり、営利・非営利に関わらず、事業者に対して最低限の規律を課すことの必要について提言している。

(6) 利用者向けサービスに係る規制と市場支配力の評価

料金・契約約款の作成、公表義務の廃止

現行制度では、利用者料金や契約約款など利用者向けのサービスに係る規制についても、回線設備等の有無によって、規制が課されてきた。すなわち、従来は利用者から見て同種のサービスを提供している場合でも、提供事業者の設備の有無などにより異なる規制水準が適用されてきた。

最終答申では、利用者に提供される同種のサービスについては、原則として同等の規制を適用することが適当であるとした。具体的には、全事業者について原則、料金等の提供条件は市場における当事者間の相対取引に委ねることとし、当該提供条件に係る契約約款

の作成・公表義務や役務提供義務を不要とする規制緩和措置（デタリフ化）を講じることを提案している。

しかし、市場支配的な事業者¹⁹には、一定の規律を課すことが必要であるとし、契約約款の作成・公表を義務付けるとともに、正当な理由なく契約約款によるサービスの提供を拒否してはならないとしている。ただし、当該事業者の競争上の地位を著しく劣位に置くことを避けるため、約款で定められたサービス提供義務を前提とした上で、当事者間の合意に基づく相対取引についても認めるとした。つまり、利用者向けのサービスについては、原則デタリフ化し、市場原理に任せて自由な相対取引は認めるが、市場支配的な事業者に対しては、一定の規律を課すことになる。

このように、サービス市場において一種、二種事業者双方を同条件に置くことについては、一種事業者と二種事業者が通信サービスで競い合っている現状で、一種事業者だけに厳しい規制を課すことが、公正な競争を妨げるという考え方が背景にある。しかしながら、実際には、企業ユーザ向けサービス市場では、一種事業者は約款の制約から逃れるため、料金規制のない二種事業者にサービスを卸し、二種事業者が一種事業者から受けた販売手数料を原資に、値引きしてユーザに再販する手法が一般的になっている。改正がなされれば、結果的には、そうした実態に制度の方が追いつくことになるという見方もある²⁰。今後は、一種事業者は二種事業者を迂回することなく、自ら、安価な割引サービスが提供できるようになるとともに、利用者にとっては、二種事業者を通さない分、安くて多様なサービスを受けられる可能性が期待できる。

新しいビジネスモデルへの規律のあり方

最終答申では、今後、急速な発展が見込まれる、コンテンツ・アプリケーション市場について取り上げ、その円滑な流通を促進する観点から、認証・課金といったプラットフォーム機能²¹の提供について、直接的な規制を課すことは必ずしも適当ではないとしている。しかし、この分野で当該利用者向けサービスと一体として提供されるプラットフォーム機能（例えば、NTT ドコモのiモード等）の重要性に鑑み、そのオープン化を図る観点から、市場支配力を有する事業者（例えば、NTT ドコモ等）に対して、一定の規律を課すことについても、検討の必要があるとしている。この点は、今後成長の見込まれる分野であるだけに議論の行方が注目される。

¹⁹ 市場支配的事業者とは、広義には、通信市場への支配力・影響力が極めて大きい事業者を指す。また、狭義には、平成 13 年 11 月に改正された電気通信事業法が指定する「ドミナント事業者」を指す。

²⁰ 「Part2 通信サービス編 法改正でサービスはこう変わる 網構成や機能の見直しを急げ」『日経コミュニケーション』2002.10.21,pp.122-125.

²¹ コンテンツ本体ではなく、それを利用する場合に介在する様々なシステムのことを指すことが多い。この場合は、コンテンツを利用する際に必要な認証、課金、決裁などのシステムを指している。

市場支配力の評価

現行の枠組みを撤廃した後も、事業者の規模の大小は存在するため、社会的に影響の大きい事業者が市場支配力を濫用する蓋然性がある。このため、公正競争確保と利用者保護の観点から、市場支配的な事業者に対して、規制水準を最小限にしつつ、柔軟に規制を行うための新たな手法が必要となる。

最終答申では、提供する役務の態様や IP 化の進展状況、各サービスの特性や代替性などを勘案して、サービスごとに市場を画定し、評価・分析を行う手法の導入について取り上げた。そして、その評価指標としては、売上高や加入者数等の定量的要因、サービスの代替性・成熟度や価格支配力等の定性的要因、他の市場における市場支配力との関連性等を挙げ、多様な要素を総合的に勘案することとしている。また、実際の競争の進展状況等を十分に踏まえたものとするため、定期的に市場分析を行うことを提言した上で、その先行事例として、英国で既に導入されている有効競争レビュー制度²²を取り上げ、我が国における定期的な有効競争レビューのあり方について、今後専門的な検討の場において詳細な検討を行っていくことが必要であるとした。

なお、これを受けて、平成 14(2002)年 9 月から総務省の「IP 化等に対応した電気通信分野の競争評価手法に関する研究会」(座長：齊藤忠夫)において、既に検討が始められ、平成 15 年 6 月には競争評価手法についての考え方が整理されることとなっている。

その他 円滑なネットワークを構築するための接続ルールのあり方、ユニバーサル・サービス²³の確保、安定的な通信を確保するための電気通信番号付与や技術基準の維持、国民の生命・財産の保護等のための重要な通信の確保等のあり方についても、今後、検討を進める必要があるとしている。

電気通信事業法の改正²⁴

今国会(第 156 回国会)では、「電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律案」(平成 15 年閣法第 111 号)が提出されているが、このうち電気通信事業法改正案については、最終答申の第 4 章の提言を反映した内容となっている。この章では、電気通信事業法の改正を対象を絞り、以下に、その主要な部分をまとめる。

²² 英国の電気通信主管庁(Oftel)が 2000~2005 年に順次実施している。レビューは、2 年ごとに実施。現在、通信分野に関して移動通信、ダイヤルアップ型インターネット接続、固定電話ほか計 8 分野を順次分野ごとに、レビューし、定期的かつ柔軟に規制の見直しを行っている。2002 年 4 月に公布・施行された EU 新指令に対応して、8 月にガイドラインが見直されている(Oftel “*Implementing Oftel’s strategy: Effective Competition Review Guidelines*” 2000.8, <http://www.oftel.gov.uk/publications/about_oftel/crev0800.htm>ほか)。

²³ 持ち株会社と東西 NTT が、日本全国で適切、公平かつ安定的な提供を義務付けられているサービスのこと(公衆電話と緊急通報も含む)(「日本電信電話株式会社等に関する法律」(昭和 59 年法律第 85 号))。

²⁴ 法案のほか、「新規参入など原則自由化」『電波タイムズ』2003.3.14.などを参照した。

一種・二種の事業区分の撤廃による参入規制の緩和

登録又は届出制へ移行することにより、二種事業者や異種業種から現行の一種事業への参入を促す。ブロードバンドのための通信網の整備をねらいとしている。

公益事業特権の付与

事業者の希望に基づき、総務省が事業を認定することにより、特権の付与を可能とする。認定条件は、経理的基礎及び技術的能力、事業計画の合理性など、現行の一種事業参入の許可条件と同等になり、契約約款の届出制は撤廃する。

料金・契約約款の作成義務などの原則廃止、相対契約を可能にする

原則、料金・契約約款の自由な設定が可能となるが、市場支配力を有するサービスについては、その料金やその他の提供条件を「保障契約約款」として作成を義務付け、約款の届出制を維持する。これは、当事者間の自由な取引を認めることで、実質的な事業者間競争を促し、新規サービスの開発や料金の低廉化が進むことをねらいとしている。

利用者保護のルール整備

市場環境の激変により、通信をめぐる消費者トラブルが増えている昨今の状況に配慮し、全ての通信事業者に、料金やサービスの品質、110番が使用できるかどうか等の重要事項説明義務や苦情処理の義務を課す。また、事業の休廃止の際は、利用者への事前周知を義務づける。

表1：電気通信事業法改正による主な変更点

規制項目	現行の規制			新たな規制
	第一種	特別第二種	一般第二種	
事業参入	許可	登録	届出	登録又は届出
事業内容の変更	許可	登録	届出	登録又は届出
事業退出	許可	届出		届出（ただし、利用者への事前周知を義務付け）
料金・契約約款作成、公表義務（サービスに関するルール）	あり	あり	なし	・作成、公表義務を原則廃止（市場支配力を有するサービスについては、「保障契約約款」の作成、公表義務あり） ・利用者への重要事項説明義務、苦情処理の義務あり
技術基準	事前の適合確認義務、基準維持義務	事前の適合確認義務、基準維持義務	不要	回線設備を設置する事業者については、基準維持義務あり。基準適合性は、事前に自ら確認する。（自己確認制度の新設）

（出典）総務省『電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律案について』2003.3、<http://www.soumu.go.jp/kyoutsuu/syokan/t_an.html>をもとに作成。

おわりに

以上のように、事業法の改正は、NTT を含めた全ての事業者に対して、大幅な規制緩和を促すことになり、実質的な競争に向けた大きな転換点になると思われる。しかし、自由な競争を促す場合にも、市場支配的な事業者が支配力を濫用する蓋然性はある。このため、公正競争と利用者保護の観点から、刻々と変わる市場動向の変化をモニターし、有効競争を促進するための新たな方策として、前述の「市場支配力の評価手法」が特に重要となってきた。しかし、この手法の導入に際しては、市場の画定、競争状況の判断基準、評価結果を踏まえた規制の在り方など、様々な議論の余地を残しており、評価が恣意的に行われないように、透明性を図る方策の具体化が今後の課題となっている²⁵。

また、平成 14 年 11 月 15 日に公正取引委員会は、「政府規制等と競争政策に関する研究会報告書」を通じて、情報通信審議会最終答申の制度改革案に対する意見と提案を提示している（巻末表 3 参照）。このうち、特に規制のあり方については、事業法（事前規制）と二重適用にならないように、独占禁止法（事後規制）を基本にすべきであるといった意見を提示しており、規制手法をめぐり答申の制度改革案と対立する構図となっている²⁶。

しかし、いずれの提言においても、規制を最小限にした上で有効な競争を促進し、利用者利益を確保するといった同様の記述が見られ、他方、今後の焦点となっている英国のレビューが、競争法と調整を図って規制を行っている点²⁷を踏まえれば、我が国への導入に際しても相互に補完し合う形で調整を図る余地がある。

今後の制度改革に際しては、上記の観点を踏まえ、制度改革を進めるとともに、政府の「e-Japan 重点計画」を推進することにより、新しい IT 社会を構築していくことが、望まれていると言えよう。

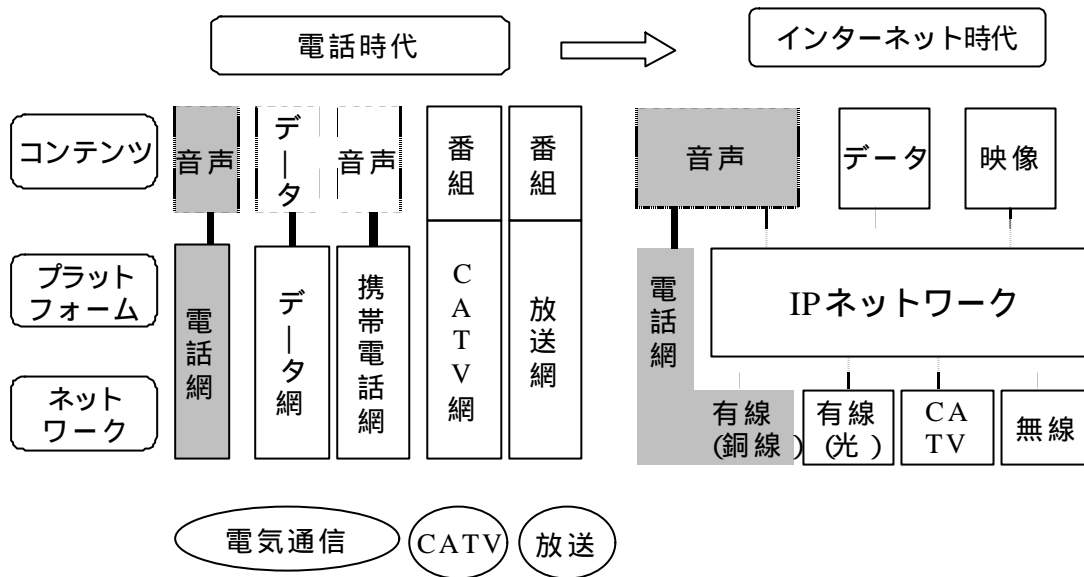
²⁵ 総務省「電気通信事業分野の競争状況の評価について」『IP 化等に対応した電気通信分野の競争評価手法に関する研究会 第 8 回会合 参考』2002.12.12,

< http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/ipka/021212_2.html >

²⁶ 公正取引委員会『「電気通信分野の制度改革及び競争政策の在り方」について - 政府規制等と競争政策に関する研究会報告書 - 』2002.11, < <http://www.jftc.go.jp/pressrelease/02.november/02111501.pdf> >

²⁷ 2002 年 8 月改定の有効競争レビューガイドラインにおいて市場支配力を競争法(Competition Law)における反トラスト的行為あるいはドミナンス(Dominance)に相当する概念として定義している(Oftel “Oftel's market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power” 2002.8, < http://www.oftel.gov.uk/publications/about_oftel/2002/smpg0802.htm >)

巻末図1：情報通信産業の構造変化



(出典) 福家秀紀・林紘一郎「情報通信産業の構造変化と規制のあり方」『ESP』2002年8月,p.11.

巻末表 1：電気通信分野の規制緩和の推移

年月	法改正・運用見直し
1995年(平成7年) 12月	IRU 制度の導入（地方公共団体・電力会社等の非電気通信事業者が保有する光ファイバ等を活用したネットワーク構築が可能となる）
1997年(平成9年) 11月	需給調整条項（事業参入時の許可要件）の廃止
1998年(平成10年) 2月	WTO 自由化合意の発効 NTT 及び KDD を除く一種事業に係る外資規制の撤廃
11月	特別二種事業と一般二種事業の区分に係る規制緩和措置 ¹ 、二種事業者も、一定の要件の下で、自前の回線設備設置が可能になる、一種事業に係るサービス料金について、認可制から届出制へ
2000年(平成12年) 9月	一種事業と二種事業の兼業が可能になる（ただし、両事業の会計分離を条件とする）
11月	契約約款ベースでの回線再販売が可能になる
2001年(平成13年) 9月	IRU 制度の要件緩和 ²
11月	市場支配的でない一種事業者の契約約款について、認可制から届出制へただし、支配的事業者は認可制のまま。 卸電気通信役務制度の導入(昭和62年9月二種事業について導入された約款外役務制度を拡充)

（出典）総務省情報通信審議会『IT 革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての最終答申』2002.8, p.69.をもとに作成。

巻末表 2：近年の政府の主な動き

2000年 7月	郵政大臣が「IT 革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方」について諮問
11月	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT 基本法）
12月	郵政省電気通信審議会 第一次答申「IT 時代の競争促進プログラム」
2001年 1月	IT 戦略本部（内閣）「e-Japan 戦略」（3月「e-Japan 重点計画」）
6月	改正電気通信事業法公布
11月	IT 戦略本部（内閣）「e-Japan 重点計画、e-Japan2002 プログラムの加速・前倒し（IT 関連構造改革工程表）」
2002年 2月	総務省情報通信審議会 第二次答申「競争環境整備に向けた行動プログラム」
3月	閣議決定「規制改革推進3か年計画（改定）」
6月	総務省「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」最終報告書 閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」
8月	IT 戦略本部（内閣）「e-Japan 重点計画 2002」 総務省情報通信審議会 最終答申「新たな競争モデルの構築」

（出典）情報通信総合研究所『情報通信ハンドブック 2003 年版』2002.11, p.14.

¹特別二種事業の規模の基準が廃止されたことに伴い、特別二種事業の範囲を国際通信や音声を送送するための公専公接続（電話網の中継に専用線を利用する）によるサービスに限定し、その他は比較的規制の緩やかな一般二種事業に区分を変更した。

²IRU 制度の要件のうち、原則 10 年という使用契約期間を緩和し、当該契約期間について 1 年以上（自動更新契約）とした。

巻末表 3：総務省最終答申と公正取引委員会提言中の対立する主な意見の対照表

	総務省情報通信審議会最終答申	公取委提言「政府規制等と競争政策に関する研究会報告書」
支配的事業者規制について	市場支配力濫用の未然防止 ・単に当該市場において公正競争を阻害する要素を事後的に排除するだけでなく、市場支配力が濫用される蓋然性が高いと認められる場合には、これを未然に防止することにより、公正競争や利用者利益の確保を実現し、利用者利益の最大化を図る必要がある (p.98.)	事前規制を最小限にして、事後規制を基本にする ・事前規制は、過渡的なボトルネック設備のオープン化やユニバーサルサービスといった最小限の規制にとどめ、独占禁止法 (以下、独禁法という) による事後規制を基本とすべきである (p.2.)
市場支配的事業者によるサービスの垂直統合に対する規制について	NTT ドコモの支配的事業者としての取扱い ・現行制度では、プラットフォーム機能を提供する支配的事業者 (例えば NTT ドコモの i モード) が、「適用除外事業」を含む他事業者及び設備の製造・販売事業者に対して、不当に規律・干渉することについての禁止行為を定めているが、この対象事業者に、新たにコンテンツ・アプリケーション事業者を追加すること等も含め、所要の措置を検討する必要がある (p.88.)	NTT ドコモの支配的事業者規制の見直し ・移動体通信分野において (NTT ドコモの i モード) そのサービス内容のボトルネック性や弊害が明確でないまま、新たな規制を課すことは、事業者の創意工夫や新規サービスの提供を阻害するおそれがあるため、独禁法による対応で足りる (pp.12 - 13.)
NTT の資本分離について	・公衆網の再販や光ファイバのオープン化等がその実施を希望する事業者の正当な要請にもかかわらず実現せず、2 年を経過してもなお、地域通信市場における十分な競争の進展が見られない場合、速やかに資本分離の実施を検討する必要がある (p.41.)	NTT ドコモが有効な競争単位になるよう、NTT 持株会社による出資比率の引き下げを行うとともに、公正競争を確保するために、NTT グループ各社による競争状況を注視していく必要がある (pp.15 - 16.)
他の公益事業分野の事業者の参入の際の公正競争条件の確保	登録について条件を付すこと又は届出に係る事業に際して所要の措置を講じることができる手法について検討する必要がある (p.88.)	各業界を監督している省庁の縦割りの規制で対応せずに、独禁法に基づくルールで対応すべきである (p.9.)
退出に係る規制 (利用者への事前通知義務)	利用者への事前周知義務は必要 ・事前に事業の休廃止について周知する義務を課す等の措置を講ずる方向で検討することが適当である (p.80.)	利用者への事前周知義務は不要 ・行政が事業者には何らかの義務を課すのではなく事業者が自ら適切なユーザ対応を行っていくことを基本とすべきである (p.13.)
利用者向けサービスと有効競争レビュー制度について	市場支配力の評価の必要性 ・事業者間の活発な競争を通じた利用者利益の最大化と市場メカニズムを補完するためのルール整備が必要である (p.85.) ・各事業者の市場支配力の有無によって異なる水準の規制を課す際には、その市場支配力を的確に評価する必要がある (p.88.)	有効競争レビュー導入による弊害 ・独禁法違反にならない行為まで制限してしまうなどの弊害が生じる可能性が高いことから、その導入には慎重であるべきである (p.6.) ・一定のシェアを市場で獲得しただけで規制対象となり、市場の活力を削ぐこととなる危険が大きい (p.6.) ・市場の画定、評価が恣意的に行われた場合、市場の活力を削ぐおそれがある (p.6.)
社会的に影響の大きい事業者の基準について	・退出規制に関して、現行の事後届出制から事前届出制になった場合、既に数百万人のユーザにサービスを提供している大手の ISP 事業者など、社会的影響の大きな二種事業者も存在するところであり、利用者保護という面からは、現行の一種事業者と区別することなく事前届出制を採用することに一定の合理性がある (p.80.) ・社会的に小さい事業者の具体的な範囲については、各規律の目的に照らし、現在の市場の実態等を踏まえ、その具体化を図る必要がある (p.77.脚注)	・競争事業者による代替的サービスが確保されているにもかかわらず、ユーザー数の大・小を基準として、支配的事業者を決め規制を課すことは、不当に事業活動の自由を制限し、新規参入の妨げとなるおそれ強い (p.7.) ・インターネット接続については、ボトルネック制や非代替性等はなく、同様のサービスを提供する事業者が多数存在することから、たとえユーザー数が多くとも、退出を制限する必要はないと考えられる (p.13.)

(出典) 総務省情報通信審議会最終答申と公正取引委員会提言をもとに作成。なお、下線は筆者による。