

通信事業における 公正競争の基本的考え方

名古屋大学大学院法学研究科

教授 林 秀弥

発表内容

1. 電電公社による独占と競争原理の導入
2. 通信事業における公正競争の目的
 - ・競争の公正性－市場システムの正統性－
3. 通信事業における公正競争
 - ①競争条件の公正と競争行為の公正
 - ・通信の競争政策は電気通信事業法とNTT法の両方で実現
 - ・NTTに対する構造規制に関する提言・答申等
 - ②サービス競争と設備競争
4. NTTに期待される役割と公正競争の確保に関する基本的考え方
5. 留意事項:NTT再編当時と現在のズレ
6. 公正競争に関する改革の方向性(私論)
 - ・ナショナルミニマムとしての線路敷設基盤

1. 電電公社による独占と競争原理の導入

- 電電三法の制定前、①電気通信サービスの公共性、②電気通信事業の自然独占性、③電気通信ネットワークの技術的統一性に鑑み、国内電気通信事業は、昭和27年から電電公社という公的な機関により一元的かつ独占的に運営。
- この一元的独占体制の中で、電電公社が線路敷設基盤、電気通信設備を全国津々浦々に整備し、電話中心の電気通信サービスを全国に提供。
- しかし、光ファイバ、通信衛星の出現等、技術革新に伴い環境は大きく変化し、利用者のニーズが高度化・多様化。来たるべき高度情報化社会に向けて、電気通信事業の活性化と多様なニーズに応えるため競争原理の導入が必要とされ、電電三法（NTT法、電気通信事業法等）が制定。

2. 通信事業における公正競争の目的

- 第二次臨調「行政改革に関する第3次答申—基本答申—」(昭57)

- 今後、電電公社が国民必需の電気通信サービスを低廉な価格で供給し、しかも将来にわたって技術開発力を充実していくためには、

- ・ 電気通信事業のもつ技術的側面と技術革新の可能性に配慮しつつ、現在及び将来にわたり最も適切な競争の仕組みを設け、独占の弊害を除去すべきである。

- 電気通信事業法1条

- この法律は、電気通信事業の公共性に鑑み、その運営を適正かつ合理的なものとするとともに、その公正な競争を促進することにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者等の利益を保護し、もつて電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進することを目的とする。

→ 公正競争の確保は、利用者の利益の増進を図る手段。

競争の公正性ー市場システムの正統性ー

- 正統性 (legitimacy) ≠ 支配的事業者の正義 (victor's justice)
- 競合事業者や国民 (ユーザー) の視点からも結果をなお公正として受容しうる条件・制度であること
- 通時的平等: 反転可能性 (reversibility 自他の置換可能性) 要請 → 流動性 (mobility) 要請
- 競争「条件」の公正——競争資源格差の公正性→主にNTT法
- 競争「行為」の公正——フェア・プレイの倫理→主に事業法、独占禁止法

3. 通信事業における公正競争

①競争条件の公正と競争行為の公正

- 民営化当時の全国津々浦々に線路敷設基盤、電気通信設備を保有しサービスを提供するという**独占的な地位に着目**し、電電公社の公共的な役割が担保されるよう、**NTTを特殊会社**として設立。
 - NTTと他の事業者の競争条件が**構造上同等**でなく、また、NTTのグループとしての**総合的事業能力**を背景とした**市場支配力の拡大が行われないことが重要**。
- ①独占禁止法と同様、公正競争の確保は、「**行為**」(競争行為の公正)と「**構造**」(競争条件の公正)の両面から規律をかけることではじめて担保されるが、通信事業では、かかる観点から、**競争条件の公正が特に重要**(NTT東西の統合・再編は、公取委の企業結合審査の対象外)。
- ②公正競争においてNTT法と電気通信事業法は、「**構造**」と「**行為**」の両面から規律をかけるための「**車の両輪**」であり、**NTTのあり方が競争政策の中心**。

通信の競争政策は電気通信事業法とNTT法の両方で実現

(行為規制)

(構造規制)

	規制手法	規制内容
電気通信事業法	行為規制	<p>接続関連規制、禁止行為規制等(公正競争を確保するために、市場支配的な電気通信事業者が市場支配力を濫用することにより、公正競争環境を損なうことを防止する関連から、市場支配的な事業者のみに強い規制を課す「非対称規制」が導入されている)。</p>
NTT法	構造規制(法人の組織形態や業務範囲に関する規制)	<p>業務範囲規制</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東西に分割し、地域(=同一の都道府県内)電気通信業務に限定(移動通信事業・ISP事業等が禁止) ・地域電気通信業務に附帯する業務(附帯業務) ・地域会社の目的を達成するために必要な業務(目的達成業務)【事前届出制】 ・業務区域以外の区域における地域電気通信業務 ・地域電気通信業務を営むために保有する設備・技術又はその職員を活用して行う電気通信業務その他の業務(活用業務)【事前届出制】

NTTに対する構造規制に関する提言・答申等

- 第二次臨調「行政改革に関する第3次答申—基本答申—」(昭57)
 - 電電公社は、5年以内に、**中央会社**(基幹回線部分を運営)と**複数の地方会社**(地方の電話サービス等を運営)とに**再編成**し、当面、政府が株式を保有する**特殊会社に移行**させる。
 - **基幹回線部分における有効な競争**が存在すると認められるまでの間は、中央政府に対する**政府の関与を残す**。
- 電気通信審議会「データ通信の今後の発展方策(答申)」(昭63)
 - **NTTのデータ通信事業については**、デ本分離論を淵源的に辿ると、米国の構造分離要件をNTTにも適用したものと位置付けることができ、データ通信全般の発展及びユーザの利益増進に資するならば、**資本分離も有益な政策たりうる**。
- 郵政省「日本電信電話株式会社法附則第2条に基づき講ずる措置」(平2)
 - 移動体通信分野における公正有効競争を実現するため、**移動体通信業務をNTTから分離**し、移動体通信業務を営む会社については、これを民営化する。
- 郵政省「NTTの再編成についての方針」(平8)
 - NTTを**純粹持株会社の下に**、**長距離通信会社と二の地域通信会社に再編成**する。

3. 通信事業における公正競争

② サービス競争と設備競争

- 競争については、料金低廉化、サービス多様化といった「サービス競争」が念頭に置かれるが、インフラ産業においては、その背景にある「設備競争」が非常に重要。設備競争、設備投資が前提にないとサービス競争も成り立たない。
 - また、通信事業は、技術革新の著しい分野であり、設備競争がないとネットワークの高度化が進まず、高度化・多様化する利用者のニーズに応えられない（利用者の利益の増進が図られない）。
- ① 通信事業における競争はサービス競争と設備競争の二面からなり、特に、業務範囲規制等、競争条件の公正を確保することにより、NTTと電力系・ケーブル事業者を含めた規模の小さい事業者が適正に競争できる環境を確保し、両者の切磋琢磨で設備競争が進むことが期待。
- ② ただし、設備競争には、設備を設置する線路敷設基盤が必要であり、それを新たに全国的に整備することは困難なため、競争条件の公正を確保したとしても、線路敷設基盤を全国津々浦々に保有するNTTと、地域的にしか保有していない電力系・ケーブル事業者との間の設備競争には一定の限界。

4. NTTに期待される役割と 公正競争の確保に関する基本的考え方

- NTTは、電電公社の一元的独占体制において全国津々浦々に整備された線路敷設基盤を引き継ぎ、その上で設備、サービスを提供し、これらのシェアも高い状況にある。
- 設備競争に一定の限界がある中で、料金の低廉化、サービスの多様化に加え、ネットワークの高度化により利用者の利益を増進するためには、NTTを特殊会社として、保有する線路敷設基盤を有効活用して、設備の高度化をし、その上で高度で多様なサービスの提供を図る役割を担ってもらうことが必要
(あわせて、通信事業に不可欠な線路敷設基盤を保持させることも必要)。
- 加えて、線路敷設基盤の上で有利に通信事業を展開しているNTTに対し、サービス競争、設備競争の両面から公正競争上の措置が必要。公正競争上の措置は「構造」と「行為」が必要であり、NTTに対する構造規制が必要
(電気通信事業法は、事業者の参入・退出の自由を確保することで競争原理を働かせており、特定の事業者の参入・退出を制限する構造規制にはなじまない。)

5. 留意事項：NTT再編当時と現在のズレ

- 1999年に実施されたNTT再編成において、NTT東西の業務範囲は地域電気通信業務等や目的達成業務に制限されることとされたが、これは、**ボトルネック設備を保有する独占的な地域通信部門と競争分野である長距離通信部門を構造的に分離**し、不当な内部相互補助の防止や接続ルールの公平な適用等を可能とすることにより、NTT東西の地域通信分野におけるボトルネック独占の弊害が拡大することを防止し、もって公正な競争を確保しようとする趣旨によるものであった。

→前提としている市場状況と現在のズレ

- ①IP化・クラウド化により、**地域通信と長距離通信を区分する競争上の重要性が低下**
- ②競争事業者は、**NTT東西とドコモの合併**（同一グループに属するNTT東西とドコモの合併は、独禁法の企業結合審査の原則対象外）や**NTT東西によるISP事業の実施**などを懸念。**地域通信と移動通信等を区分する競争上の重要性が増大**
- ③**ケーブル事業者や電力系事業者**は地域で自ら回線を設置してサービス提供。NTT東西に比べて規模の小さいこれらの事業者が**適正に競争できる環境確保の重要性が増大**

6. 公正競争に関する改革の方向性(私論)

- 独占時代に整備した線路敷設基盤を引き継ぐNTTを特殊会社として位置付け、線路敷設基盤を有効活用して、電気通信設備の高度化、高度・多様なサービスの提供を図ることを責務として明確化(担保措置として、自己設置要件の維持、重要設備譲渡の認可の対象に線路敷設基盤を追加)。
- 固定通信の県間業務(NTT法2条4項)の本来業務化。ただし、移動通信事業やISP事業等については、公正競争を確保する観点から、NTT法で、引き続きNTT東西に実施を禁止。
- NTT東西の分離・分割を前提とした現行の法制度の検証が必要。この際、電力系・ケーブル事業者の重要性に鑑み、NTT東西に比べて規模の小さいこれらの事業者が行う設備競争への影響等に留意が必要。
- 活用業務制度は、ユニバーサルサービスの安定的な提供を確保するためにも要件を緩和し、経営の自由度を向上させることが重要であるため、本来業務に支障がない限り、自由に様々な事業を認めることが必要。
- グループの再編を含め、NTTグループの公正競争条件について、その必要性や意義を検証し、必要なものは法的に位置付けることが必要。

ナショナルミニマムとしての線路敷設基盤

- 「デジタル社会の形成が、……国民の利便性の向上に資するとともに、急速な少子高齢化の進展への対応その他の我が国が直面する課題を解決する上で極めて重要であることに鑑み」(デジタル社会形成基本法1条)と、「**国民生活及び社会経済活動の基盤**」たる**線路敷設基盤**は**今後本格的に到来するデジタル社会におけるナショナルミニマムの基盤**をなすもの。
- NHKによる公共放送は広義のナショナルミニマムに解されるの同様(内閣法制局長官国会答弁「民放とは別にいわばナショナルミニマムとしての公共的放送の享受を国民に保障する必要がある」(1980年))、特別の資産(線路敷設基盤)の継承者としてのNTTに対して、当該**資産を維持し、そこに設置される電気通信設備の発展責務を課すことは、NTT法の法目的からも電気通信事業法の法目的(運営を適正かつ合理的、電気通信役務の円滑な提供を確保、利用者の利益を保護)からも導かれる。このような責務は、ユニバーサル「サービス」の責務※とはいったん切り離して考えるべき。**

※今後、特に「**設備**」の**責務アプローチが重要になる**のではないか。「サービス」は、日々展開される競争により実現され、変転していくもの、また技術中立的でもある。他方、「**設備**」(線路敷設基盤)の重要性は今後も不変。そもそも持株・東西を名宛人とした電話のユニバの責務は、歴史的には、当時のNTT東西の地域通信市場における独占状態に鑑み法定されたもの(これとの対比で、独占状態ではないブロードバンドサービスについては持株・東西を名宛人とした責務には現状はなっていない)。ユニバの責務を持株及び東西に今後も課し続けるのであれば、地域通信市場における競争が今後も十分に進展することが見込めない**インフラの部分にも焦点を合わせるべき。**

御清聴ありがとうございました。
