

指定電気通信設備制度(ドミナント規制)の見直しに係る検討アジェンダ

2007年1月

IP化・ブロードバンド化が進展する中、固定・移動サービスをシームレスに提供するFMC(Fixed Mobile Convergence)等の統合サービスの提供をはじめとする水平的市場統合が今後進展することが見込まれる。

また、従来の通信レイヤー(物理網レイヤー及び通信サービスレイヤー)を起点として、その上位に位置するプラットフォームレイヤーやコンテンツ・アプリケーションレイヤーを含む垂直統合型ビジネスモデルの構築も更に加速化するものと考えられる。

こうしたネットワーク構造や市場構造の変化等が進展する中、本作業部会においては、「新競争促進プログラム2010」(06年9月)¹を踏まえ、水平的市場統合や垂直的市場統合の進展を念頭に置きつつ、現行の指定電気通信設備制度の包括的な見直しの方向性について、以下の点を中心に検討を行なう。

1. 指定電気通信設備制度の見直しに向けた基本的方向

- ① 現行の指定電気通信設備制度においては、法令上、固定通信市場に係る第一種指定電気通信設備と移動通信市場に係る第二種指定電気通信設備に分け、こうした市場区分を前提としたドミナント規制の適用が行なわれているが、こうした制度を見直し、市場統合等の動きに柔軟に対応できる制度への見直しを図る必要があるのではないか。
- ② 上記①の見直しに際し、留意すべき事項は何か。

2. 市場画定の在り方

¹ 指定電気通信設備制度の包括的な見直しについて、「新競争促進プログラム2010」(06年9月)において、以下のとおり記述されている(☞項目2(2)(c))。

“IP化の進展に伴う市場統合等の動き等を踏まえ、ドミナント規制の適正な運用を図る観点から、指定電気通信設備制度の包括的な見直しを行なう。当該検討は、ネットワークの中立性の在り方に関する検討と併せて行なう。

具体的には、競争評価の結果等を踏まえて市場画定を行ない、各市場ごとに市場支配力を認定する仕組みを基本として、07年度中を目途に可能な限り具体的な制度設計を行ない、その後速やかに所要の制度整備を実施することとし、2010年度までに運用を開始する。”

- ① 固定通信市場と移動通信市場をア priori に分ける現行制度を見直すとした場合、市場支配力を認定する上での基礎となる市場画定の手法について、具体的にどのようなアプローチが考えられるか。例えば、現在実施されている競争評価の手法を市場画定に用いることについて、どのように考えるか²。
- ② 上記①の検討に際し、独占禁止法における市場画定の手法は、どの程度活用可能か。
- ③ サービスの代替性・補完性の検証などについて、計量経済学的な手法(例えば価格弾力性の推計やSSNIPテスト)は、どの程度活用可能と考えられるか。
- ④ 上記の他、市場画定の在り方について検討すべき事項は何か。

3. 市場支配力の認定の在り方

(1) 市場支配力の認定基準

- ① 市場支配力の認定に際し、現行制度において、第一種指定電気通信設備については各都道府県ごとの加入者回線シェアを用いることとし、第二種指定電気通信設備については業務区域ごとの端末シェア(禁止行為の適用については収益シェア)を用いている。上記2の市場画定を行なうこととした場合、こうした現行の認定基準をどのように見直すことが必要と考えられるか。
- ② 市場の特性³に応じて認定基準が異なることは許容されるか。その際、定性的な

² 「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」報告書(06年9月)において、市場画定と競争評価の関係等について、以下のとおり提言されている。

“電気通信市場全体について競争評価を用いて市場の画定を行ない、画定された市場ごとに各レイヤー内・レイヤー間の市場支配力の有無を認定し、当該認定に基づいて、オープン化の対象となる指定電気通信設備の指定や市場支配力を有する者に対する行為規制の適用を行なう新しい制度の枠組みに移行することを検討すべきである。この場合、当該市場において設備のボトルネック性が存在している場合には、市場支配力の認定がより高い蓋然性を持って行なわれることとなる。

一般に、市場支配力の認定は設備のボトルネック性のみを十分条件とするものではない。すなわち、設備のボトルネック性がある場合の他、市場シェアが高い等の市場要因によって、当該市場において価格等の取引条件をある程度自由に左右し得るかかどうかという観点から市場支配力の認定が行なわれる。”(pp.37)

³ 現行制度において、固定通信市場における市場支配力の認定は、ボトルネック設備が存在することを前提として制度設計が行なわれているのに対し、移動通信市場における市場支配力の認定は、設備のボトルネック性はないものの電波の有限希少性により追加的な市場参入が困難であるという市場特性を前提として制度設計が行なわれている。

認定基準を採用することは可能か。

- ③ 上記①に関連して、例えば追加的な認定基準を用いる(あるいは新たな認定基準に置換する)ことは考えられるか。例えば、HHIなどの定量的な判断要素を新たに用いることについてどう考えるか。
- ④ 上記の他、市場支配力の認定基準について検討すべき事項は何か。

(2) 複数の市場に係る市場支配力等に関する認定基準

- ① 水平的市場(例えば固定電話市場と携帯電話市場)における同一事業者による市場支配力の認定の在り方について、どう考えるか。
- ② 垂直的市場(例えば、通信レイヤーとコンテンツ・アプリケーションレイヤー)における同一事業者による市場支配力の認定の在り方について、どう考えるか。
- ③ 水平的・垂直的な市場統合が進展する中、資本関係を有する同一グループの電気通信事業者による共同的・一体的な市場支配力について、どのように認定を行なうか。その際、同一市場内における複数事業者による共同的・一体的な市場支配力と、特定の市場からこれに隣接する市場への市場支配力の濫用(レバレッジ)について、これらをどのように整理して考えることが適当か。
- ④ 市場支配力を有する事業者とその子会社等⁴の共同的・一体的な市場支配力の濫用の可能性について、どのように認定を行なうか⁵。(☞下記4③を参照)
- ⑤ 上記の他、複数の市場に係る市場支配力等の認定基準について検討すべき事項は何か。

4. 指定電気通信設備制度に基づく規制の在り方

現行制度において、第一種指定電気通信設備を有する事業者については、

- (a) 接続関連規制(接続約款の策定・認可、接続料の算定方法等に係る法定要件、接続会計の整理等)

⁴ 「子会社等」という用語について、会社法上の定義として、原則50%以上の持株比率の場合は連結子会社とされている。また、原則20%以上の持株比率の場合、関連会社とされている。

⁵ 共同的・一体的な市場支配力の濫用防止のための競争ルールの整備について、「新競争促進プログラム2010」では、以下のとおり記述されている(☞項目2(2)(b))。

“NTT東西とその子会社等の一体的な事業運営について、ドミナント規制の適切な運用を図る観点から、まずは詳細な実態を把握し、速やかに競争ルールの整備など所要の措置を講じる。”

- (b) 行為規制(特定業務以外への情報流用の禁止、各事業者の公平な取扱い、設備製造事業者等⁶への不当な規律・干渉の禁止、特定関係事業者との間のファイアーウォール)
- (c) サービス規制(指定電気通信役務⁷に係る保障契約約款の策定・届出、特定電気通信役務⁸に係るプライスカップ規制)

が適用されている。

他方、第二種指定電気通信設備を有する事業者については、

- (a) 接続約款の策定・届出が義務付けられている他、
- (b) 当該事業者のうち収益シェアが一定の閾値を超える事業者のうち個別に指定するものについては行為規制(特定業務以外への情報流用の禁止、各事業者の公平な取扱い、設備製造事業者等への不当な規律・干渉等の禁止)

が適用されている。

こうした制度的枠組みに関連して、

- ① 現行の行為規制の範囲について、見直しを必要とする部分はあるか。特に、垂直統合型ビジネスモデルが主流となる中、通信レイヤーから上位レイヤーに対する市場支配力の濫用の可能性をどう考えるか。
- ② 上記①の見直しに際し、行為規制の一体的適用について見直しを図る必要性はあるか。
- ③ 市場支配力を有する事業者とその子会社等の共同的・一体的な市場支配力の濫用の可能性⁹に関連して、(当該子会社等が電気通信事業者に該当しない場合などにおいて、)当該市場支配力を有する事業者に対して行為規制を適用するなどの措置を講じることの必要性について、どう考えられるか。
- ④ IP化の進展に伴ってネットワーク設備の汎用性が高まり、またソフトウェアに

⁶ 設備製造事業者の他、設備販売業者やコンテンツプロバイダがこれに含まれる(「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」(04年6月)を参照)。

⁷ 指定電気通信役務とは、第一種指定電気通信設備を有する事業者が提供するサービスのうち、他の事業者によって代替サービスが十分に提供されない等と認められるものであり、現在、NTT東西の提供する加入電話、ISDN、公衆電話、フレッツISDN、Bフレッツ及び専用サービス等がその対象とされている。なお、指定電気通信役務の提供に際しては、利用者に対して最低限の提供条件を確保する保障契約約款の策定が求められ、当該約款に基づくサービス提供について、正当な理由なくこれを拒むことはできない。

⁸ 特定電気通信役務とは、国民生活に不可欠であり、競争の進展が不十分なサービスについて市場メカニズムを補完する観点からプライスカップ規制を適用するサービスであり、現在、NTT東西が提供する音声伝送役務(加入電話・ISDN)及び専用サービスがその対象とされている。

⁹ 「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」報告書(前出)においては、“NTT東西に行為規制を適用したとしても、当該子会社等には行為規制が適用されないため、結果としてドミナント規制が回避され、公正競争確保のためのルールが実効性を失う可能性がある”(pp.30)旨指摘している。

よる機能制御等が占める比率が高まる中、機能面に着目した指定電気通信設備制度の運用の適切性を確保することの必要性について、どう考えるか。

- ⑤ 現行の特定関係事業者制度¹⁰に係る見直しの必要性について、どう考えるか。
- ⑥ その他、指定電気通信設備制度の在り方について検討すべき事項は何か。

5. その他の検討項目

上記1～4の他、指定電気通信設備制度の在り方に関連して検討すべき事項は何か。例えば、市場画定、市場支配力の認定、指定電気通信設備に基づく規制の適用について、定期的見直しを実施する必要があるか。その際、毎年実施する競争評価との関係をどう整理することが可能か。

(参考)競争セーフガード制度の整備との関係

「新競争促進プログラム2010」において、競争セーフガード制度を07年度から運用することとしている¹¹。本制度は、現行の指定電気通信設備制度を前提として公正競争確保のための競争セーフガードの体系的な整備を図るものである。本研究会における検討は、競争セーフガード制度の整備に続く次のステップとして、指定電気通

¹⁰ 現行制度において、第一種指定電気通信設備を有する事業者について、公正競争確保の観点から、特定関係事業者との間の役員兼任の禁止、接続や電気通信業務に関連した周辺の業務にかかる特定関係事業者とその他の事業者との間の不公平な取扱いの禁止を規定している。具体的には、現在、NTTコミュニケーションズを特定関係事業者として指定している。

¹¹ 競争セーフガード制度の整備について、「新競争促進プログラム2010」では以下のとおり記述されている（☞項目2(2)(a)）。

“PSTN から IP 網へのネットワーク構造の変化や市場統合の進展が見込まれる中、ドミナント規制の運用に際しても市場実態を的確に反映した見直しが必要である。

このため、プラットフォーム機能（認証・課金、QoS 制御等）を含め、指定電気通信設備の範囲や NTT グループに係る累次の公正競争要件（NTT 法第 2 条第 5 項に規定する活用業務認可制度に係るものを含む）の有効性について定期的（年 1 回）に検証することを目的とする競争セーフガード制度を 07 年度から運用することとし、「競争セーフガード制度の運用に関するガイドライン」等を 06 年度中に策定する。

当該セーフガード制度に係る検証結果については情報通信審議会に報告するとともに、当該検証に際しては、毎年実施している競争評価の結果等についても、可能な限り活用を図るものとする。”

信設備制度の枠組みそのものについて、その在り方の見直しの方向性について検討を行なうものである。