

佐藤構成員からのご質問とそれに対する回答について

公正取引委員会事務総局

1. ユニバ以外のサービスであっても、国民に広く浸透し、市場に与える影響が大きく、特定の事業者が価格支配力を有する場合、事前の料金規制を行い、必要に応じ事後の業務改善命令を実施することが必要ではないのでしょうか。

利用者向け料金を個々の事業者（NTT）が決めるべきか、行政（総務省）が事前に関与すべきかについての政策判断の問題と考えますが、当委員会としては、利用者向け料金は事業者の競争手段の基本であることから、事業者の自由な経営判断に基づいて決めることを原則とし、行政が料金設定に介入するのは必要最小限とすべきと考えます。

必要最小限の基準は何かといえ、国民に広く浸透して市場に与える影響が大きいサービスについて、ユニバーサルサービスとして指定されているので、そのサービスには事前の料金規制を行っていくことはやむを得ないと考えます。

なお、業務改善命令のように、あらかじめ改善命令の対象となる行為を具体的に明示しておき、それに違反するものについては事後的に改善させるという方法は事前規制ではないと理解しており、当委員会としても、その必要性を認めています。これは事後規制であり、事前の料金規制（事前届出、事前審査及び認可）とは異なるものと考えます。

（1）市内電話料金は規制せず、独禁法で対処すべきと考えますか。それは、なぜですか。

ユニバーサルサービスの対象サービスについては、事前の料金規制はやむを得ないと考えます。

（2）NTTの番号案内はユニバーサルサービスに入っていないので、料金規制はいらぬということですか。

そもそも料金が高ければ利用者はサービスを利用しないだけと思われそうですが、規制が必要であるにしても、事前規制ではなく事後規制が適当と考えます。仮に不当な料金設定があれば、事後的に独禁法又は業務改善命令等で対応すれば足りるものと考えます。

（3）広義の基本料のうち、例えばプッシュ回線使用料、ダイヤルイン、キャッチホンに対する料金規制はいらぬ、NTTが自由に料金を決めた方がよいということですか。

ユニバーサルサービスの対象サービスかどうかで考えるべき問題であり、ユニ

バーサルサービスに指定するだけの公共性、国民生活への影響力がないのであれば、(2)と同様に対応すれば十分と考えます。なお、ダイヤルイン、キャッチホンといったサービスについては、総務省におきましても、既にプライスカップ規制の対象から外していると認識しております。

(4) NTT コムが、NTT ドコモが、あるいは将来 Yahoo (IP 電話) が市場シェアの 80% を獲得し、価格支配力を有した場合でも、公取は事前の料金規制が必要でないという主張であると思いますが、その場合、独禁法でどのような対応が実行可能でしょうか。

他の質問への回答にも共通しますが、独禁法は一般競争ルールであり、市場支配的事業者が濫用行為を行う場合を典型として、市場の競争が制限される等の弊害が生じた場合には、あらゆる分野において、個別事案の状況を見つつ対応することが可能です。実際、電気通信以外の多くの産業分野では、独禁法により市場の競争状況の監視が行われているところであり、ただし、念のため、ご質問の内容に個別に回答しますと、以下のとおりとなります。

まず、新規参入事業者を排除するために不当に安い料金を設定する場合、私的独占又は独禁法上の不公正な取引方法(不当廉売)を用いるものとして規制することが可能です。また、同じサービスについて、新規参入事業者の参入する地域においてのみ対抗値下げするような差別的な価格設定についても、同様に私的独占又は不公正な取引方法を用いるものとして規制することが可能です。料金以外についても、競争事業者を不当に排除するような行為を規制することが可能です(私的独占、不公正な取引方法)。

他方、ある事業者が高いシェアを獲得し、価格支配力を有しているとする、不当に高い料金を設定する可能性が高いことは否定しませんが、ボトルネック性や非代替性等の条件を備えたサービスでなければ、価格規制をすることは妥当でないと考えます。そもそも何が妥当な価格かを事前に判断することは極めて困難であり、過剰規制となりがちだからです。それよりは、競争事業者の参入を容易とするような措置をとる方が望ましいと考えます。したがって、革新的な技術や経営努力等を通じて高いシェアを有したからといって、直ちに事前規制をすべきということにはならず、濫用行為を迅速に排除することが重要であると考えます。実際、他の産業分野では、シェア等の基準で価格支配力を認定して、価格規制等の事前規制を課すという政策はとられておりません。

なお、消費者の取引先の変更可能性が制約されていない場合(IP 電話など)には、不当に高い料金設定を行えば消費者は取引先を変えることができるので、行政が料金規制すべきではなく、カルテルなどが行われ消費者が取引先を変えても意味のないような事態があれば独禁法で対処すべきです。

## 2. ボトルネックでない設備に係わる競争ルール

(1) 現在、一種事業者の全てに接続義務が課されています。公取の主張に従った場合、ボトルネックを有さない事業者に事前規制としての接続義務は課すべきでないということでしょうか。また、接続が円滑に行われなかった場合、現行ルールでは、接続命令や裁定という手段がありますが、これらも不要ということでしょうか。その場合、独禁法で、どのような対処が可能となるのでしょうか。

原則、ボトルネックを有さない事業者に事前規制としての接続義務は課すべきでないと考えます。ただし、電気通信事業にはネットワーク産業としての特殊性があると判断され、当該設備が非代替的であって一定以上のシェアを有する事業者が接続できないと事実上事業活動が困難と判断される場合もあり得るので、それを一種のボトルネックと考えることも可能であり、競争当局である公取委と事業所管官庁である総務省が共同で接続規制の在り方を検討することで対応すべきと考えます。現在のボトルネック規制は、指定設備（不可欠設備）事業者に対する規制となっていますが、ボトルネック性のある設備は何かについて、固定についてはシェア50%超、移動体については端末シェア25%超により指定されることとなっています。公取委としては、こうした基準は機械的に過ぎると考えており、また、ボトルネック規制も競争導入のための過渡的な規制であること、ボトルネック性のない移動体も指定されていることから、公取委が参画して見直ししていくことが必要と考えています。

なお、接続が円滑に行われなかった場合、当事者間紛争については中立的な立場で迅速に処理を行うために紛争処理委員会が設けられており、当委員会は反競争的行為に基づく接続拒否等について、独禁法に基づき規制を行うこととしていますが、これらの手段は今後とも必要であり、両者が機能分担しながら対処していくことが重要と考えています。

(2) NTT局舎スペース内でのコロケーションは、事前規制の対象とすべきでしょうか。それはなぜですか。

コロケーションについては、市場において相対的に高いシェアを有する事業者が、競争事業者に対して、コロケーションを拒否すること、又は、コロケーションに関連する費用を高く設定し、コロケーションに当たって必要となる情報を十分に開示せず、若しくはコロケーション手続を遅延させるなど実質的に拒否していると認められる行為を行うことにより、競争事業者の電気通信役務市場への新規参入を阻止し、又はその事業活動を困難にさせることは独占禁止法上問題となり、公取委で対処できる（「電気通信分野における競争の促進に関する指針」に明記）ので、事前規制の対象とする必要はないと考えます。

また、事業法における業務改善命令や裁定、紛争処理等の事後的な措置によっ

ても、十分対応可能であると考えます。

(3) 電柱・管路・とう導は、事前規制の対象とすべきでしょうか。それはなぜですか。

電柱・管路等の貸与等は、電気通信事業を行うに当たって重要性の高いものであると考えますが、電柱・管路等の貸与等は電気通信事業者のみでなく、他事業者にも及ぶものであることも踏まえると、独禁法で対応できると考えます。実際、電柱・管路等を保有する事業者が、インフラベースの事業者に対して、電柱・管路等の貸与を拒否すること、又は、電柱・管路等の貸与に関連する費用を高く設定し、インフラベースの事業者が電柱・管路等の貸与を受けるに当たって必要となる情報を十分に開示せず、若しくは電柱・管路等の貸与手続を遅延させるなど実質的に拒否していると認められる行為を行うことにより、当該インフラベースの事業者の電気通信役務市場への新規参入を阻止し、又はその事業活動を困難にさせることは独占禁止法上問題となり、公取委で対処できる(「電気通信分野における競争の促進に関する指針」に明記)ので、事前規制の対象とする必要はないと考えます。

また、事業法における業務改善命令や裁定、紛争処理等の事後的な措置によっても、十分対応可能であると考えます。

(4) 公取の主張に従えば、ボトルネックを有さない事業者の着信料は、規制すべきでないということだと思います。仮に、ネットワーク外部性が大きなサービス市場でシェアを80%有する事業者が存在した場合でも、着信料金を(コストベースで)規制する必要はないということでしょうか。

ネットワーク自体がボトルネック性や非代替性を有するものであれば、別途事前の規制(オープンアクセス)が必要となるものと考えられますが、ボトルネック性や非代替性を有しない事業者の価格を行政が事前規制すべきでないと考えます。仮に移動体通信がボトルネック性や非代替性を有するようなことがあったり、又は、一定のシェア以上を有しているような場合には、着信拒否等の行為について、独禁法で対応することは可能です。

なお、前回の研究会における議論で、「移動体通信の着信市場は独占で、競争が働かないので、事前規制が必要」との意見がありましたが、不当に高い料金が設定されるようなことがあれば、事後的な料金変更命令で対応すべきであり、不当に高い料金を設定するかもしれないからといって、行政が料金規制することは行き過ぎと考えます。なお、実際のところ携帯のアクセスチャージは下がってきています。また、同様の議論を突き詰めると、携帯事業者間やIP電話等すべての着信についても、これらの着信市場は独占されており、料金を規制することが必要であるとの議論になるおそれがあります。

### 3. その他

通信の秘密、重要通信確保、サービスを安定的に供給可能とするための技術基準、番号割り当て、周波数割り当てといった規制は不要ということでしょうか。あるいはワン切り、迷惑メールへの対応といった利用者保護のための事前規制をなくした場合、独禁法でどのように対応するのでしょうか。

通信の秘密、重要通信確保、一定の技術基準のための規制は必要と考えます。ただし、例えば技術基準については、競争にとって重要な手段になり得ることから、必ずしも事前規制である必要はなく、あらかじめ基準を明示し、これに違反する事業者は是正命令で排除するという事後規制を基本とすべきと考えます。また、実際に事業者がユーザー対応に必要な措置はとっている現状を踏まえた検討が必要であると考えます。番号割り当てや周波数割り当てについては、希少資源への公平なアクセスの問題であり、事前規制の必要性は否定できませんが、その方法については、より市場に委ねる方法を検討することが必要と考えます。なお、重要通信確保については、既に災害対策基本法等の一般法でも必要な措置がとられていると認識しており、通信の秘密や重要通信確保を理由に、すべて電気通信事業法で事前規制を課す必要は無いと考えます。

消費者保護のための規制も重要であると考えますが、消費者契約法や景品表示法の運用強化等により対応すべきもので、消費者に対する情報提供内容について行政があらかじめ審査し、了承をえられた事業者だけ事業活動ができるといった事前規制型よりも、禁止行為をできるだけ具体的に明示しつつ基本的には各事業者の自由に委ねるといった事後規制型の手法を消費者保護についても採用すべきと考えます。

4. 公取の「ボトルネックとユニバーサルサービスを除き、事前規制を撤廃し独禁法で対処すべきという」主張によれば、通信に限らず、電力、運輸、放送あるいは郵便事業においても、事前規制を大幅に緩和し、独禁法で事後的に対応すべきということと理解してよろしいのでしょうか。公取の答えがそうでない場合、その理由をお示しく下さい。

基本的考え方としては、電気通信事業分野以外の事業分野においても、事前規制は必要最小限にとどめ、それ以外は事後規制を基本とすべきと考えます。特に、電気通信分野は技術革新の進展が急激な分野であり、例示された事業分野よりも事前規制になじまないと考えます。

また、例えば、運送事業者が独自のネットワークを構築して相当のシェアを獲得した市場がありますが、その時点で料金規制を含め事前規制を課すという手法を国土交通省は採用しておりません。また、電力は典型的なボトルネック規制が行われていますが、自由化された部分には経済産業省は関与せず、自由化分野で

私的独占行為や不公正な取引があれば事業法ではなく独禁法で対応するという役割分担がなされています。このように、競争原理が導入され、独禁法が適用されるにもかかわらず、それに加えて事業法に基づき、シェア等に着眼して公正競争のための事前規制を課しているのは、電気通信分野だけと考えます。

なお、前回の研究会における議論で「事前規制とルール」の違いをめぐる議論がありましたが、当委員会の考え方は、事業者に許認可や事前届出等の義務付けを行うという方法は事前規制であり、事前に一定の禁止行為を定めておき、問題となる行為があれば事後に是正させる方法は事後規制であるというものです。

5 . 欧米諸国で、「ボトルネックとユニバーサルサービスを除き、事前規制を撤廃し独禁法で対処する」している国、そのような議論をしている国はありますか。

欧州では、ボトルネック規制、ユニバーサルサービス規制、プライバシー保護規制等が行われていると理解しています。関連の指令の中に、SMP事業者に対する料金規制も記述されていますが、これはボトルネックに絡んだ規制であり、ボトルネックに関係なく、事業者がSMPとして指定されているわけではないと理解しています。むしろ、競争法とのリンクが全く無されていない基準に基づくボトルネック規制が行われており、更にその規制とリンクさせない形でSMP事業者規制を追加しようという議論をしている国は他にないと理解しています。

なお、ボトルネック性や非代替性の問題のない移動体通信については、アメリカやドイツ等においても、SMP事業者規制がとられていないと理解しております。

6 . 再度確認することになりますが、公取の「ボトルネックとユニバーサルサービスを除き、事前規制を撤廃し独禁法で対処すべきという」主張によれば、ある事業者が市場支配力を有した場合でも事前規制すべきでないということでしょうか。

市場支配力を有したというだけで直ちに事前規制をすべきではないと考えます。「競争によらない方法で(カルテル、企業結合等)」支配力を形成する行為については、独禁法で規制されております。支配力を有するために他者を排除したり、支配力を濫用する行為は独禁法で禁止されており、今後とも支配・排除行為の規制に重点を置くべきと考えます。市場支配的地位にあれば事前規制すべきとの考え方を突き詰めると、シェアの拡大を抑止する方向に作用するおそれがあり、競争によりシェアを拡大することまで抑制することになりかねません。

7. 総務省の権限拡大とか裁量拡大とか、公取としていろいろ不信に思われるところもあるかと思いますが、総務省は会議の公開、パブコメ実施等（期間、中身において十分でないという批判も承知）政策決定の透明性は、少しずつではありますが、改善されつつあると思います。また、公取内で、特定産業の政策に対する議論をされ、競争を機能させるための重要な提案をされることも、意義あることと思います。しかしながら、公取は、パブコメを取るあるいは公開ヒアリングをなぜ行わないのかとの批判を耳にします。パブコメと公開ヒアリングに関し、公取の見解をお聞かせください。

当委員会としても、パブコメや公開ヒアリングは重要であると考えており、必要なものについてはパブコメにかけています（公取委 HP をご参照ください）。公開ヒアリングの制度は独禁法上設けられているものの（独禁法第42条）まだこの分野で活用したことはありませんが、どのような問題について活用すべきか、ご指摘いただければ、検討する用意があります。