

「電気通信事業分野における競争状況の評価に関する基本方針」

平成21年12月3日
総務省総合通信基盤局

■ 基本方針は、競争評価の実施手順や手法、基本的な原則等をまとめたもの。現行の基本方針の適用年限が2008年度の競争評価までとされているため、2009年度の競争評価を実施するにあたり、所要の改正を行うもの。

■ 主な改正事項

（1）適用年限の廃止

競争評価の実施手順や手法については、これまでの競争評価の実績も踏まえ、概ねコンセンサスが得られてきていることから、従来のような適用年限は設けず、必要に応じて見直しを行うこととするもの。

（2）戦略的評価の位置付けの明確化

「戦略的評価」は、現行の基本方針が策定された2006年度以降に実施されたものであり、「戦略的評価」の位置付けが基本方針上必ずしも明確でなかったことから、今回の改正により明確化するもの。

（3）その他

その他、記述の現行化及び明確化を実施。

■ 客観性や中立性を確保するため、広く意見募集（パブリックコメント）を実施

意見募集概要

1 意見募集期間

平成21年10月9日（金）～平成21年10月30日（金）

2 意見提出者

- イー・アクセス(株) / イー・モバイル(株)
- (株)エヌ・ティ・ティ・ドコモ
- KDDI(株)
- ソフトバンクBB(株) / ソフトバンクテレコム(株) / ソフトバンクモバイル(株)
- 西日本電信電話(株)

（計 35 意見）

意見募集に対する主な意見と総務省の考え方（案） ①

①総論			
意見番号	ページ	提出意見	提出意見に対する考え方
18	p5	<p>中立性・透明性確保の観点から、評価プロセスのオープン性を十分に確保することが必須。「競争評価アドバイザリーボード」についてはオープンに議論を行い、議事内容や配布資料を公開すべき。</p> <p>【ソフトバンクグループ】</p>	<p>評価プロセスにおいて、これまでも広く意見募集を実施。競争評価アドバイザリーボード会合については、最終評価案の検討を行う場合以外は、これまでも議事を公開するとともに、配布資料等の公表。</p>
②市場画定			
5	—	<p>・サービス市場の画定について、事業者の視点でなく、利用者の視点から行うことが必要。</p> <p>・地理的市場の画定については、ブロードバンド市場においては、都道府県ごとに極めて特色のある競争環境を呈しており、シェアにも大きなバラツキがあることから、<u>都道府県毎に市場を画定し、詳細な分析を行うことが不可欠。</u></p> <p>【西日本電信電話】</p>	<p>地理的市場に関しては、電気通信事業者の業務区域等も踏まえて画定。地理的市場をどこまで細分化して画定するかについては、様々な考え方があるものと認識しており、御指摘の内容については今後の検討に当たって参考。</p>
③分析指標			
6	—	<p>・定量的な要因分析について、<u>利益水準をはじめ、競争環境の把握に有用なデータについては、過不足無く提供することが望ましい。</u></p> <p>・定性的な要因分析について、例えば、<u>シェアの増減を分析するにあたって、経営戦略・事業意欲等の側面に関する考慮や言及が無いことは、市場や競争の実態を的確に捉えた分析とはならない。</u></p> <p>【西日本電信電話】</p>	<p>分析を行うために収集したデータについては、データ提供者である事業者が公表を望まないものも含まれているが、可能な限り公表。</p> <p>定性的な要因分析については、どのような要素を考慮するかについては様々な考え方があるものと認識しており、御指摘の点については今後の参考。</p>
27	p24 p25	<p>市場支配力の「存在」を判断する基準として、諸条件（市場シェア、市場集中度、事業者数、規模・範囲の経済性、不可欠設備等）を総合的に勘案するとありますが、具体的にこれらの諸条件のうち、<u>どの要素を重視して判断するかを明確にすべき。</u></p> <p>【ソフトバンクグループ】</p>	<p>今後の検討に当たって参考。</p> <p>なお、EUの競争評価においても総合的な勘案要素として掲げられている事項のうち、具体的にどれを重視するのかについては必ずしも明確化されていない。</p>

④市場支配力に関するアプローチ

意見番号	ページ	提出意見	提出意見に対する考え方
26	p24 p25	<p>・実際の市場において、市場支配力が「存在」する場合には、仮に、各種ルールや規制が存在することで能動的な「行使」が行われなくとも、「存在」することだけで市場に対し潜在的な影響。例えば、市場支配力を有した事業者が存在すること自体が障壁となり、参入してもビジネスチャンスとなり得ないものとして参入希望者の参入意欲を事前に排除する等の作用。</p> <p>・従って、<u>市場支配力の「存在」と「行使」を分けて考えるアプローチは不適切であり、市場支配力の「存在」自体をより重視した評価を行うべき。</u></p> <p>・仮に、市場支配力について「存在」と「行使」に分けたアプローチを採用する場合、<u>各種ルールや規制の存在のみをもって「行使」できないと安易に判断するのではなく、当該ルール等が機能しており、市場支配力の「行使」ができない状況にあるのか等、市場実態を厳密に分析し、評価すべき。</u></p> <p style="text-align: right;">【ソフトバンクグループ】</p>	<p>市場支配力の「存在」と「行使」の関係の在り方については様々な考え方があると認識しているが、総務省における競争評価においては、「存在」と「行使」を分けて捉えるアプローチを採用。</p> <p>御指摘の「潜在的な影響」の例として掲げられている事案については、市場支配力が「存在」しても「行使」できない状況になっているのであれば、ただちに参入障壁とはなり得ないもの。</p> <p>各種ルールについては、競争評価においては、当該ルールが市場支配力の「行使」を抑止するために十分なものか否かを検証することはあっても、当該ルールが実際に遵守されているか否かを検証して判断するものではない。</p>

⑤レバレッジ(1)

7	—	<p>「固定電話市場における市場支配力のレバレッジ」については、FTTH市場やOABJ-IP電話市場におけるシェアの向上について、その要因の分析が十分でないまま、<u>レバレッジの懸念が提示。このようにレバレッジを必要以上に強調することは、新サービス市場に対する、固定電話時代と同様の事前規制につながりかねず、今後のブロードバンド市場における市場開拓・サービス開発に関わる事業者の意欲を削ぎ、利用者・国民の利益にならない。</u></p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話】</p>	<p>競争評価に関して、隣接市場へのレバレッジの状況を分析することは重要な観点であり、固定電話とその隣接市場と考えられるFTTHサービス、OAB~JIP電話サービスの関係に着目して、レバレッジについて注視することは必要。</p>
---	---	---	--

意見募集に対する主な意見と総務省の考え方（案） ③

⑤レバレッジ(2)

意見番号	ページ	提出意見	提出意見に対する考え方
8	-	<p>クラウドコンピューティングの進展等により、垂直統合的なサービス・ビジネスが展開。従来のネットワークレイヤにおける市場支配力の及ぼす影響にとどまらず、<u>コンテンツ・アプリケーションなどの上位レイヤにおける市場支配力が、他のレイヤに及ぼす影響について注視すべき。</u></p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話】</p>	今後の検討に当たって参考。
28	p26	<p>分析を進めていくにあたっては、上位レイヤーにおいて市場支配力を有する事業者が垂直統合型サービスを展開し、上位レイヤーにおける市場支配力を通信レイヤーで行使することも想定されることから、<u>上位レイヤー事業者の通信レイヤー市場への市場支配力の行使等についても分析を行うことが必要。</u></p> <p style="text-align: right;">【NTTドコモ】</p>	今後の検討に当たって参考。
29	p26	<p>NTT東・西が市場支配力を有する固定電話市場からブロードバンド市場(特にFTTH市場)への水平的なレバレッジが現に行使。それに加え、<u>グループドミナンスとの組み合わせにより上位レイヤー(ISP市場、映像サービス、コンテンツ・アプリケーション)にまで行使される懸念。</u></p> <p>NTT東・西のボトルネック設備を起点とする、NTTグループ間における下位レイヤーと上位レイヤーの関係や隣接する市場間の水平的な関係等に関して、より詳細な分析を実施すべき。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI】</p>	<p>今後の検討に当たって参考。</p> <p>なお、固定電話市場での市場支配力のFTTH市場へのレバレッジの可能性については、「競争評価2008」において懸念がある旨言及。</p>

意見募集に対する主な意見と総務省の考え方（案） ④

⑥ 定点的評価			
意見番号	ページ	提出意見	提出意見に対する考え方
4	—	<p>通信レイヤーにおける競争の活性化こそが上位レイヤーの発展に資するものであり、NTT東・西による独占が進んでいるFTTH市場を含むブロードバンド市場について、引き続き十分に分析すべき。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI】</p>	<p>「競争評価2009」において取り上げるテーマについては、今後策定される実施細目において定められる予定。</p>
21	p26	<ul style="list-style-type: none"> ・今後の競争評価においては、競争上の懸念が高い重要な領域、すなわちFTTH市場について、より仔細な分析を行うべき。また、同市場に関しては、小売市場の分析に留まらず事業者間取引市場についても分析が必要。 ・当該事業者間取引市場の分析にあたっては、その重要度や、評価の作業及び事業者からの情報収集の負担を考慮し、NTT東西殿と接続事業者との間の事業者間取引のみを分析の対象とすべき。 <p style="text-align: right;">【ソフトバンクグループ】</p>	<p>FTTH市場については、「インターネット接続領域」の部分市場として、定点的評価の1つとして継続的に分析。定点的評価に関して、当該年度においてどの分野に重点を置くかについては、実施細目において定めることとしており、その検討プロセスにおいて広く意見募集を行う予定。</p>
32	p26	<ul style="list-style-type: none"> ・不可欠設備もしくは他社ネットワークの利用料がコストとなるサービスについては、事業者間取引が価格決定の重要な要素。 ・事業者間取引の価格についての分析の追加を要望。電気通信政策の進捗及び予見性ある政策立案の一助となるよう事業者間取引についての分析も今後も継続的に必要。 <p style="text-align: right;">【イー・アクセス／イー・モバイル】</p>	<p>定点的評価に関しては、主に小売市場を対象としており、事業者間取引に係る卸売市場については過去にも実施したように戦略的評価のテーマとして取り上げるという形で実施。「競争評価2009」において戦略的評価として取り扱うテーマについては、実施細目で定めることとしており、その検討プロセスにおいて広く意見募集を行う予定。</p>
⑦ 戦略的評価(1)			
13	p3 p4	<p>2009年の基本方針では市場支配力が高い事業者となっている事例に対して支配力の源泉を分析することを含めることを強く希望。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・レイヤー統合によるグルーパドミナンスの有無の検証 ・事前規制(非対称規制)の効果 <p style="text-align: right;">【イー・アクセス／イー・モバイル】</p>	<p>「競争評価2009」の戦略的評価のテーマについては、今後策定される実施細目において定められる予定であり、実施細目案の検討プロセスにおいては、広く意見募集を行うこととしています。</p>

⑦戦略的評価(2)

意見 番号	ページ	提出意見	提出意見に対する考え方
19	p6 p7	<p>今後は、固定(ADSLやFTTHを含む)と移動との融合も進んでいくことから、<u>固定・移動を含んだ市場での評価も必要</u>。定点的評価で固定・移動を統合した市場画定をしてもよい、もしくは戦略的評価でNTTグループ、KDDIグループといったグループというまとまりで評価してもよい。 【イー・アクセス／イー・モバイル】</p>	<p>定点的評価については、毎年同じ形で継続的にデータ収集・分析を行うことに意味があるという要素もあることから、御指摘のような分析を行う場合には、戦略的評価として取り上げることが適切。戦略的評価のテーマについては、実施細目において定めることとしており、その検討プロセスにおいて広く意見募集を行う予定。</p>
33	p32 p33	<ul style="list-style-type: none"> 番号ポータビリティ制度については、既存顧客の流動性は極めて低い状況にあり、各種阻害要因により十分に機能せず、利用者利便の向上が十分に体现されていない状況。 MNP導入の成果については、<u>再度その有効性を分析し、サービス面でのMNPの移行の障壁やドミナント事業者による顧客囲い込みの存在等、問題の所在を明らかにすべき。</u> 【ソフトバンクグループ】 	<p>今後の検討に当たって参考。 なお、「競争評価2009」において戦略的評価として取り扱うテーマについては、実施細目で定めることとしており、その検討プロセスにおいて広く意見募集を行う予定。</p>
34	p33	<ul style="list-style-type: none"> NTTグループのブランド力について、2010年NTT組織問題においても重要な論点になるもの。 <u>ブランド力の分析方法や評価について、今後も継続的に検討していくだけでなく、優先的に競争状況の評価で検討していくべき課題。</u> 【イー・アクセス／イー・モバイル】 	
35	p33	<ul style="list-style-type: none"> ブランド力の評価については、評価手法は定まっておらず、事業者に具体的提案を委ねるのみで、その検討が進展していない。 <u>ブランド力が競争環境に与える影響は決して無視できるものでなく、諸外国における支配的事業者等の再編問題に絡めて必ず議論になる論点であり、今後の「NTT組織の見直し議論」においても、重要な論点の一つとなるもの。</u> 民間においても各種定量分析がなされている状況。 総務省において、<u>ブランド力が競争環境に影響を及ぼしていることを明らかにした上で、公正競争環境確保のために、NTTグループによるNTTブランドの使用を全面的に禁止する、若しくは全てのグループ会社に対して個別のブランド使用を義務付ける等のブランド使用に係るルールを早急に確立することが必要。</u> 【ソフトバンクグループ】 	<p>今後の検討に当たって参考。 なお、ブランド力については、事業者の総合的な事業能力を構成する要素の一つとして基本方針において言及。分析・評価に当たっては様々な要素を総合的に勘案することが適切であり、ブランドについてのみ特に着目すべきか否かについては引き続き検討が必要。</p>

意見募集に対する主な意見と総務省の考え方（案） ⑥

⑧他制度との関係			
意見番号	ページ	提出意見	提出意見に対する考え方
9	p1	<p><u>電気通信事業法と独占禁止法の目的は異なるが、公正競争実現のための施策を立案・実施する上では、統一的な基準による整合性の取れた運用が図られるべき。</u></p> <p>【KDDI】</p>	<p>電気通信事業法と独占禁止法の関係については、公正取引委員会と共同で「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」を策定し、適用関係を整理。</p>
11	p1	<p>「競争セーフガード制度」との有機的な連携が引き続き図られることは重要。「競争セーフガード制度の運用に関する意見募集(2009年度)」で指摘したように、<u>NTT東・西が保有する不可欠設備のボトルネック性が公正競争に与える影響やNTT東・西の加入電話の顧客情報による営業上の優位性、NTTグループのブランド力等、設備面・営業面の競争上の優位性(非価格的な影響力)について競争評価においても着目して分析すべき。</u></p> <p>【KDDI】</p>	<p>今後の検討に当たって参考。 なお、「競争セーフガード制度」との連携は図っていくが、競争評価は政策立案の基礎データを提供するものであるという位置付けを踏まえ、「競争セーフガード制度」で取り扱われるべき事項を直接取り上げるものではない。</p>
12	p1	<p><u>競争評価制度と競争セーフガード制度の連携については、これまで以上に有機的連携を図るよう、運用を見直すべき。今年度以降、本制度と競争セーフガード制度の連携を強化し、競争阻害的事案に対する実効的措置につなげていくことが必要。</u></p> <p>【ソフトバンクグループ】</p>	

⑨その他			
意見番号	ページ	提出意見	提出意見に対する考え方
22	p9	<p>・NTTグループの独占支配力は、NTT持株会社という構造的な問題から起因することであり、当初、NTT分割の目的が達せられているかどうか疑問。</p> <p>・<u>2010年NTT組織問題でも、競争状況の評価が政策で有効に使われることを想定して、独禁法の適用ともあわせて検討していくべき課題。</u></p> <p>【イー・アクセス／イー・モバイル】</p>	<p>今回の意見募集のテーマとは直接関係のある意見ではない。</p>
23	p11	<p>・<u>NTT東西のPSTNからの具体的な移行展望は、今後の電気通信市場の競争環境に大きく影響を与えることから、情報として早く提示するよう総務省からも要請するよう要望。</u></p> <p>・特に、接続料算定のもととなる原価データや会計データについてもNTT東西からの積極的な情報提供が必要。</p> <p>【イー・アクセス／イー・モバイル】</p>	
24	p15	<p>・移動体通信市場においては、非指定事業者の接続料高止まりによる格差の問題が顕在化する等、競争環境が変化しており、従来のようにサービス市場、地理的市場に着目した市場画定手法だけでは、事業者間の競争状況の適正な評価が困難。</p> <p>・『電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について』の答申(平成21年10月16日)においても、「EU類似の市場画定手法を採用することの適否についても検討が必要」とされていることを踏まえ、本基本方針の策定にあたっては、<u>EUのように発信市場、着信市場等に細分化して市場画定を行うアプローチ等、新たな市場画定手法の採用の是非についても検討すべき。</u></p> <p>【NTTドコモ】</p>	<p>今後の検討に当たって参考。</p> <p>なお、御指摘の点は、指定電気通信設備制度の在り方にかかわるものであることから、情報通信審議会の答申も踏まえて政策的な検討を継続する必要。</p>
31	p30	<p>・保有周波数帯の相違により、事業者間のエリアカバレッジや設備費用負担面で大きな格差を生じさせており、<u>市場支配力を有する事業者は当該格差を基に市場における競争優位性を発揮し、市場支配力をより強固なものとしている実態が存在。</u></p> <p>・本基本方針案においてこれら<u>保有周波数帯の相違と市場支配力有無の相関等について詳細な分析を行うことを明記すべき。</u></p> <p>【ソフトバンクグループ】</p>	<p>今回の意見募集のテーマとは直接関係のある意見ではない。</p>