

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2006～2008

2006年（平成18年）10月

総

務

省

目次

はじめに	1
第一章 競争評価の基本	3
1－1 競争評価の背景	4
1－2 競争評価の目的	5
1－3 基本スタンス	6
1－4 対象領域の決定	8
1－5 競争評価における留意点	9
第二章 情報の収集と公表	13
2－1 供給者（事業者）からの収集情報	14
2－2 需要者（利用者）からの収集情報	15
第三章 市場の画定	17
3－1 市場画定の手順	18
3－2 分析の起点	18
3－3 サービス市場の画定	20
3－3－1 需要の代替性	20
3－3－2 供給の代替性	21
3－3－3 スイッチングコスト	22
3－3－4 事業者間取引の市場との関係	22
3－3－5 クラスター市場	23
3－4 地理的市場の画定	23
3－4－1 地理的市場と情報の入手可能性	23
3－4－2 共通価格設定制約	24
第四章 競争状況の分析と評価	27
4－1 分析の手順	28
4－2 競争評価における市場支配力	28
4－2－1 市場支配力の存在と行使	29
4－2－2 「単独」による市場支配力と「協調」による市場支配力	30
4－2－3 市場支配力のレバレッジ	31
4－3 分析に用いる判断要素	31
4－3－1 代表的な判断要素	32
4－3－1－1 量的基準	32
4－3－1－2 その他の代表的な判断要素	35

4-3-2	その他の判断要素	38
4-4	「単独」と「協調」による市場支配力と判断要素	40
4-5	今後の競争評価の方向性	41
【主な参考文献】		42

はじめに

総務省では、２００３年度より「電気通信事業分野における競争状況の評価」（以下「競争評価」という。）を毎年度実施している。競争評価の実施に当たっては、２００３～２００５年度の３ヶ年を第一期と位置づけ、「固定電話領域」、「インターネット接続領域」、「移動体通信領域」、「法人向けネットワークサービス領域」の４領域にわたる分析を行った。この「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２００６～２００８」（以下「基本方針」という。）は、２００６年度以降の競争評価について２００６～２００８年度の３ヶ年を第二期と位置づけ、第一期の競争評価の実績や電気通信事業者との意見交換等を踏まえた上で^１、第二期の競争評価の実施に関する基本的な指針（ガイドライン）を定めるものである。

なお、今回の基本方針の主な特徴は、以下の５点である。

(1) 基本方針の位置づけ

これまで、基本方針及び実施細目の双方を毎年改定していたが、今回の基本方針は中期計画（３ヶ年計画）の位置づけとし、実施細目を各年度のトピックに対応させて、毎年改定する仕組みとする。

(2) 「競争評価アドバイザリーボード」の設置

競争評価に関する諮問的な機関として、外部の有識者で構成される「競争評価アドバイザリーボード」を新たに設置する。

(3) 競争評価の役割の拡充

主要な電気通信市場について定点観測的な評価を継続的に行うとともに、特定の評価テーマを選定する戦略的評価も併せて実施する。

(4) 「競争セーフガード制度」との連携

２００７年度に開始予定の「競争セーフガード制度」（４－５参照）との有機的な連携を図り、指定電気通信設備制度の包括的な見直しに向けた環境整備を図る。

^１ 総務省で開催した「ＩＰ時代における競争評価手法に関する勉強会」（２００６年２月～７月）において、２００６年度以降の競争評価のあり方について、全ての電気通信事業者から意見を募集するとともに、意見提出のあった事業者との意見交換を実施し、基本方針を策定するための参考とした。

(5) 評価方法等の拡充

2003～2005年度の評価結果を踏まえ、市場支配力の有無に関する評価方法等について、概念の明確化や判断要素の整理など種々の改善事項を基本方針に反映する。

第一章 競争評価の基本

1-1 競争評価の背景

1985年の電電公社の民営化・電気通信市場の自由化以降、複数の事業者が市場に参入し、技術革新の進展、移動体通信やインターネット接続等の多様なサービスの出現、規制緩和の促進等により、多数の事業者による競争が進展し、電気通信市場は大きく発展した。

競争の進展を踏まえ、2004年4月には電気通信事業法が大幅に改正され、参入規制や料金・約款規制の原則廃止等の抜本的な制度改革が実現し、規制の体系は事前規制から事後規制へと大きくシフトした。

事後規制を軸とする政策体系の中で、急速な技術革新によりIP化・ブロードバンド化が進み、変化の激しい電気通信事業分野においては、公正競争を確保するために市場の動向を的確に把握し、政策展開に反映することが必要となった。

そこで、総務省では、EU諸国における市場分析の枠組みや米国の反トラスト法関連の事例²、わが国の「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（以下「独占禁止法」という。）の枠組み等も踏まえ、電気通信事業の公正な競争を促進³するための施策の一環として、2003年度より競争評価を開始した。

なお、総務省の競争評価は、「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画（改定）」（平成17年3月25日閣議決定）⁴、「重点計画－2006」（平成18年7月26日IT戦略本部決定）⁵、「通信・放送分野の改革に関する工程プログラムについて」（平成18年9月1日総務省公表）⁶等においても、その推進・実施が盛り込まれているところである。

² 特に、「EU枠組み指令（2002年）」（European Commission [2002] “Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)”）に基づく市場分析の制度や手法等について参考とした点が多い。また、米国では、個別の合併案件について反トラスト法に基づく審査を実施しており、その際の手法には競争評価的なアプローチが採用されていることから、市場画定の手法において参考にした点が多い（米国の「水平合併ガイドライン（1997年改正）」（U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission [1992] “Horizontal Merger Guidelines”）等）。諸外国の詳細な状況は、総務省（2006a）「2005年度（平成17年度）電気通信事業分野における競争状況の評価」別冊を参照。

³ 電気通信事業法1条参照。

⁴ 「Ⅲ 4 イ 電気通信事業における公正競争の促進」において、「透明性・客観性に配慮しつつ、電気通信事業分野の主要な領域である①固定通信領域、②移動体通信領域、③インターネット接続領域、④企業内ネットワーク領域の全ての領域について、競争状況を分析・評価し、その結果、（中略）競争の進展に応じた適切な政策反映を進める」とされている。

⁵ 「2. 2（2）（ア）電気通信事業分野における競争評価の実施」において、「電気通信事業分野の各市場、特にブロードバンド市場の競争評価を毎年度着実に実施する」とされている。

⁶ 「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」（平成18年6月20日）に基づくものであり、「市場の競争状況の評価等に係るレビューを毎年実施する」とされている。

1-2 競争評価の目的

以上の背景を踏まえ、競争評価は、次の事項を目的として実施する。

(1) IP化・ブロードバンド化・ユビキタス化を背景とした市場の競争状況の変化を正確に把握する。

近年の電気通信事業分野では、IP化・ブロードバンド化・ユビキタス化の流れが進み、携帯電話やインターネットの登場により固定電話の市場環境が激変し、利用者は音声・データ・映像、無線・有線といった区分をあまり意識しないで済むようになるなど、サービスやその供給構造、事業者間の相互関係等も著しく変化しつつある。

ただし、このような変化を背景とした事業者間の競争の進展の度合いは、サービスや地域によって必ずしも一様でない。そこで、サービスが取引される場を市場として画定し、その市場ごとに競争状況を継続的に分析することによって、競争状況の変化を遅滞なく正確に把握することが必要である。

(2) 競争状況をめぐる認識を共有化し、政策の透明性や予見性を高める。

分析に用いるデータ、分析手法等について広範な合意を形成し、それに基づき競争状況を定期的に分析してその結果を公表することで、産学官の関係者間で競争状況をめぐる認識の共有を図ることが必要である。

また、政策の決定自体は競争評価の役割ではないが、関係者が競争評価による情報を共有し、それを踏まえた主張や議論の機会を確保することで、様々な政策の選択肢の比較検討と合意形成が進み、政策の透明性や予見性が高まることが期待される。

(3) 政策の国際的な整合に役立てる。

一定の基準・方法に基づいて電気通信事業分野における競争状況を分析し、政策に反映させる取組は、EU 諸国をはじめ諸外国でも導入が進められている。電気通信市場は変化の激しいグローバルな市場であることから、諸外国との相互理解や国際協調を促進し、競争評価の手法や結果に関する情報交換を維持することにより、国際的に整合性のある評価を行うことが必要である。

1-3 基本スタンス

競争評価の実施に当たっては、次のスタンスで臨む。

(1) 競争状況の的確な把握

サービスの需給構造や事業者間の関係、事業者の行動等を定期的にモニタリングし、静態的な状況はもとより、動態的な動向を把握することで、今後の政策立案に役立てる。また、客観的な情報を基に競争状況を的確に分析・評価するには日常の行政事務から得られる情報が不可欠であるが、事業者自身がその分析の作業に主体的に参加することで、一段と正確な競争状況の把握が可能になる。なお、過去の推移だけでなく近い将来の展望は、今後の規制などを議論していく際に有用である。

(2) 基本方針及び実施細目の公表

競争評価の内容は、広く国民に透明で分かりやすいことが重要であるため、「基本方針」によって中期的な競争評価の方針を具体的に示す⁷とともに、「基本方針」に基づく各年度の評価対象や収集情報、実施スケジュール等の詳細な要領について、毎年度の競争評価の実施に先立って「実施細目」として公表する。

なお、「実施細目」は、具体的には主に次の内容を定める。

- ① 各実施年度の分析対象・評価方針
- ② 意見公募等の方法
- ③ サービス供給者（事業者）側からの収集情報
- ④ サービス需要者（利用者）側からの収集情報
- ⑤ サービス市場の画定方法
- ⑥ 地理的市場の画定方法
- ⑦ 実施のスケジュール

(3) 意見募集、公開カンファレンス等の活用

競争評価は、事実関係の正確な把握と認識の共有を目的としているので、事実関係の認識に対立がある場合は、掘り下げて議論する必要がある。関係者間でどのような点が論点となり、どのような意見・主張・根拠があるのかを明らかにすることが重要であり、そのために広く意見を募集する。

⁷ 「はじめに」に示したとおり、本基本方針では、2006～2008年度の3カ年を第二期と位置づけ、第二期における競争評価の中期的な指針を策定することとした。

また、競争評価における議論は、中立性や透明性が特に重視されるため、事業者や専門家等の関係者が参加する公開討議の場を設けてオープンに議論することが有益である。

そこで、競争評価における重要な手続の履行に当たっては、意見募集や公開カンファレンス等を積極的に実施し、関係者との間で十分な期間を確保した上で広く意見交換を行い、有用な意見を可能な限り反映させることとする。

(4) 有識者の専門的な知見の活用

競争評価の実施には、客観性や中立性が重要な要素であり、また、その分析手法や評価結果は、情報通信のみならず法律や経済等の分野における高度な専門性を有する内容が少なくない。そこで、このような競争評価の特性に対処するため、外部有識者⁸から構成される諮問的な機関として「競争評価アドバイザリーボード」を新たに設置し、総務省が実施する競争評価の重要事項について、中立的かつ専門的な見地からの知見を得ることとする⁹。

(5) 競争評価の流れ

以上の考え方を踏まえ、競争評価のための毎年度の作業の流れは、図1に示すとおり、主として、「実施細目」の決定、「情報収集」、「市場画定」の決定、「競争状況の分析」、「評価結果」の公表の五段階から構成されるものとする。

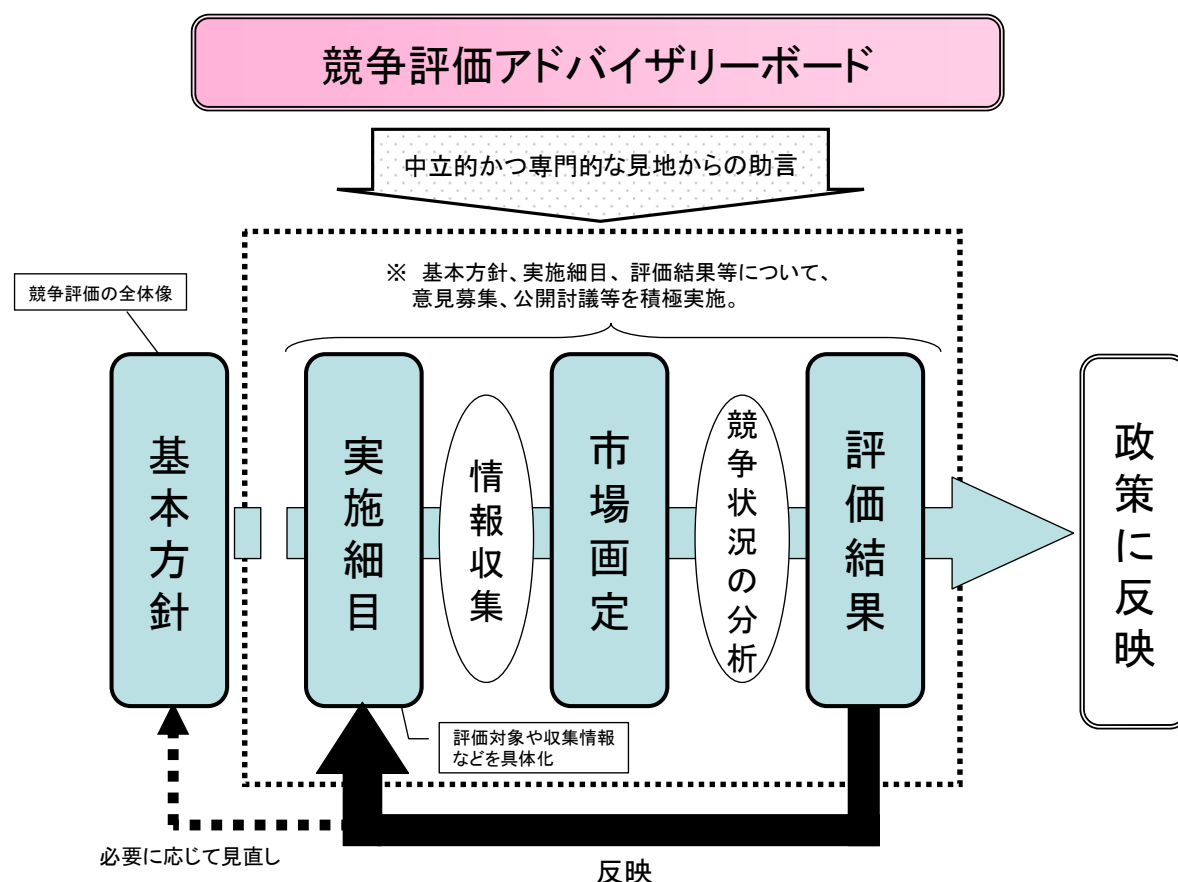
具体的には、競争評価の中期的な指針を示す「基本方針」に基づき、評価対象や収集情報等を具体化した「実施細目」を毎年度決定する。その後、「実施細目」に基づき、需要側及び供給側から情報を収集し、対象となる市場の範囲を定める「市場画定」を経て、画定された市場の競争状況を分析・評価し、「評価結果」として公表する。

なお、「基本方針」、「実施細目」、「市場画定」及び「評価結果」の決定に当たっては、意見募集、事業者説明会及び公開カンファレンス等を積極的に活用するとともに、「競争評価アドバイザリーボード」における審議を踏まえることを原則とする。

⁸ 法律、経済、情報通信の各分野の専門家から選任することを想定している。

⁹ 2005年度の競争評価については、「ＩＰ時代における競争評価手法に関する勉強会」の開催により、外部有識者からの助言を得た。

図1 競争評価の流れ



1-4 対象領域の決定

- (1) 分析・評価を行う対象範囲は、政策立案に当たって関心のあるサービス全体にわたるが、当面は次の四つの領域を想定している。

なお、市場画定の結果によっては、画定されたサービス市場がこれらの領域と必ずしも合致するとは限らない。また、競争評価は、その取組自体が比較的新しく、方法論自体の議論・改善が重要な課題ともなるため、市場画定などを進める上で対象範囲を見直すこともあり得る。

- ① 固定電話
- ② 移動体通信
- ③ インターネット接続
- ④ 法人向けネットワークサービス

- (2) 第一期（２００３～２００５年度）の競争評価において、上記の①～④の領域の分析・評価を一通り終えた¹⁰ことを踏まえ、第二期（２００６～２００８年度）の競争評価では、四つの領域について毎年度定点的な評価を継続して実施する。

ただし、四つの領域を全て詳細に分析することは現実的ではないため、市場環境の変化や政策的な重要性に応じて、実施細目において、毎年度の重点評価の対象となる領域を決定するものとする。

- (3) この他、政策との機動的な連動性を高めるため、上記の定点的な評価に加え、特定のテーマに焦点を当てた戦略的な評価も併せて実施することとする。なお、戦略的な評価のテーマは毎年度の実施細目で決定するが、テーマの候補については広く募集を行うことが望ましい。

１－５ 競争評価における留意点

(1) 電気通信サービスの特徴

電気通信サービスには、一般の財・サービスと比較して以下のような特徴がある。競争評価の実施に当たっては、このような電気通信サービスの特徴を十分に踏まえた上で、分析を行う必要がある。

- ① 規模・範囲の経済性¹¹やネットワーク効果¹²、不可欠設備等のサービス特性、道路占有や周波数の希少資源性などの外生的制約等が存在し、参入が必ずしも容易とは言えず、市場が独占的・寡占的となりやすい。
- ② 電気通信サービスは、技術革新が激しく、サービスのライフサイクルが短い。技術が刻々変化する市場では、事業者を取り巻く環境が短期間に変化し、市場の外郭や競争状況が急速に変容する可能性がある。革新的で創造的なサービスは、サービス開始当初は競争相手が現れにくく、市場が独占的となる場合もある。

¹⁰ 評価結果の詳細は、２００３～２００５年度の総務省「電気通信事業分野における競争状況の評価」を参照。

¹¹ 規模の経済性は、生産量の増大につれて平均費用が減少する傾向のこと。規模に関する収穫逓増、費用逓減とも言う。範囲の経済性は、複数の事業を同時に行う場合、それぞれの事業を異なる企業が行うよりも、多角化した一つの企業が同時に行う方がコストは低くなる傾向のこと。

¹² 同じ財・サービスを消費する利用者の数が多ければ多いほど、その財・サービスの消費から得られる効用が高まる効果のこと。

(2) 政策措置と電気通信市場との関係

電気通信事業分野では、もともと独占状態が続いてきた市場を自由化していることもあり、一般の産業に比して寡占性が高く、市場支配力を有する可能性のある事業者が存在し、これを抑止・牽制するための政策が採用されていることが一般的である。その結果、競争事業者の市場参入を促進し、競争が有効に機能するように環境整備することで、料金低下等による利用者利便の向上につなげることが競争政策の主要な関心事となっている。

このような状況を踏まえ、競争評価では、市場の競争状況に加え、その状況が生まれている背景や政策との関係にも注意を向け、政策の有効性等の検証も考慮する必要がある。特に、政策措置が参入障壁を除去し、参入事業者が競争を活発にし、その競争状況の変化に応じて政策措置の内容をチューニングするという政策のサイクルにおいて、政策措置と競争状況の関係は重要な関心事項である。

(3) 競争形態の多様性

競争評価は、最終利用者向けサービスを一次的な分析・評価対象とする。しかし、隣接市場からの影響等様々な要因が存在し、対象市場のみでは競争状況を正しく判断することができず、周辺の市場を考慮することが必要な場合も少なくない。特に、不可欠設備が存在する場合には、上流と下流における垂直的な事業者間取引の影響等を勘案することが、利用者向けサービス市場を分析する上で重要となる。

また、電気通信サービスにおける競争は、設備（インフラ）競争とサービス競争が存在し、設備構築に膨大な費用と時間を要し設備競争が現実的でない場合には、ADSL¹³サービスの競争で見られたように、設備開放によりサービス競争を促進することが有効な競争政策となる。

このように、競争状況の分析・評価に当たっては、電気通信サービスにおける競争形態の多様性を考慮し、事業者間取引の勘案や設備競争・サービス競争の峻別等、多面的な分析に努めることが必要である。

(4) 競争評価と独占禁止法の差異

競争評価の目的は、現存する市場の構造や競争状況を俯瞰的・客観的に分析し、政策立案の基礎データとすることにある。したがって、独占禁止法とは異なり、個別事案における具体的な企業行為や市場支配力の濫用の有無を指摘するものではなく、またその評価結果自体が規制等の政策に直結するものでもない。市場支配力が生まれやすい市場構造にあるか否か、単一又は複

¹³ Asymmetric Digital Subscriber Line（非対称デジタル加入回線）の略。

数の支配的事業者に対して競争事業者が競争的に対応することができる市場環境にあるか否かといった市場の「状態」を、政策の存在も加味しつつ、総合的に判断する。

このように、競争評価のアプローチと独占禁止法のアプローチは、市場画定や市場集中度指数等の分析手法ではほぼ共通するものの、それぞれの目的や運用等の面で性格を異にしており、その結果として「市場支配力」の解釈にも差異が生じることに注意する必要がある（４－２－１を参照）。

競争評価では、独占禁止法の判例等も踏まえ、「市場支配力」を「事業者がその意思によってある程度自由に価格、品質、数量、商品選択の多様性その他各般の条件を左右する力」としている。この概念自体は独占禁止法における概念と同じものであるが、競争評価では、市場構造や事業者間の競争状況等から潜在的な「市場支配力」の有無を分析し、これに政策の存在等を加味した上で「市場支配力」の実効性を評価するにとどまり、市場支配力を有していること自体に規範的評価を与えるものではない。したがって、個別具体的な反競争的行為の存在を指摘するものではなく、またその存在を否定するものでもない¹⁴。

¹⁴ European Commission [2001] "Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services" § 1.3 では競争法との関係について整理しており、SMP(Significant Market Power)を有するとして事業者を指定することは、その事業者が EC 条約 82 条の意味する市場支配的地位を濫用したかどうかとは関係なく、画定された関連市場において構造上の観点等から十分な市場支配力を有する又は有する見込みであるという意味にすぎないとしている。

第二章 情報の収集と公表

2-1 供給者（事業者）からの収集情報

(1) 競争評価は、その分析の過程を通じて、供給者たる事業者等の関係者からの意見提出を歓迎する。競争状況についての行政の理解・認識に異論があるのであれば、それを覆す情報を積極的に提出・公表して、関係者が議論することで正確な事実関係の認識と共有が進み、客観性の高い政策立案に役立つからである。技術革新が急で、変化の速い市場の競争状況を政策に適切に反映していくためには、学術的知見を踏まえた社会的合意の形成を進めることが重要で、それには、事業者のみが保有するサービス供給側の情報などの公表が欠かせない。情報が公表されれば、様々な立場の者が検証・議論できるようになり、学術的な研究も進む。

(2) サービスの供給者（事業者）から情報を収集するのは、市場の競争状況の分析が目的であるため、特定の事業者のみが対象になるのではない。特定の事業者だけの情報では、市場全体が見えず、市場占拠率（シェア）すら算出できない。しかし、一律に事業者から情報収集する必要性が乏しい場合や非現実的な場合もあるので、個々の事業者の負担が過度にならないよう、事業者の規模や業態を勘案しながら情報を収集する。

具体的には、事業者の負担軽減と秘密保護の要請に応えるため、次の二段階に分けて情報収集を進める。

- ・ 第一次調査 ： 整理・提供が比較的容易な情報を、原則として対象となる全ての事業者から収集。
- ・ 第二次調査 ： 第一次調査では足りない情報を一部の事業者から収集。ヒアリングなども併用する。

(3) 情報の提出や公表についての規則としては、例えば、電気通信事業報告規則（以下「報告規則」という。）があるが、競争評価は、必ずしも本規則により提出が義務付けられた情報のみを用いるのではなく、必要に応じて事業者にデータ提供の協力を求めつつ¹⁵、分析・評価を進める。

(4) サービスの名称や提供条件、契約数などの定義、公表の時期・頻度などが事業者によって異なる場合には、その差違に留意しつつ、報告規則を基本としてできる限り調整や明確化などに努める。また、公表される情報が、事業者の公表する他の情報と整合あるものとなるよう努める。

¹⁵ 特に必要がある場合は、電気通信事業法166条1項に基づき、事業者等から報告を求めることがある。

- (5) 2004年4月に施行された改正電気通信事業法は、最終利用者向けのサービスの提供条件に関する規律を原則として事前から事後へ移行している。事後に移行した規制の実効性を確保するためには、市場の状況の迅速かつ正確な把握が欠かせない。この際、政策判断の材料とするデータは、第三者にも公表され、事業者が相互に検証できることが望ましい。また、データを用いた学術的な分析・研究は、日本の政策の足腰を強くすることに役立つ。

分析に用いる情報の中には企業として公表を望まないものも存在し、行政側の立場のみで公表できるものではない一方で、企業として一般に公表していないのだから秘匿が当然というわけでもない。このため、競争評価の分析で用いた情報は可能な限り公表する¹⁶こととし、提出元の事業者の同意を得ることを前提に個別に協議する。なお、事業者の同意が得られない場合には、その旨を明記し、当該事業者が識別できないような加工等を行う。

- (6) 電気通信事業分野の競争状況を把握する上で重要となる市場シェア等のデータについては、年度単位で実施する競争評価と並行して、定期的かつ遅滞なく(四半期毎などに)公表し、関係者で共有するよう努めるべきである¹⁷。

2-2 需要者（利用者）からの収集情報

- (1) 競争評価に当たっては、まず分析対象となる市場について、サービス間の代替性等を基にした市場画定を行う必要がある。サービス間の代替性などは、主に利用者のサービス選好の動向から把握されることから、需要者たる利用者からの情報を積極的に収集する。なお、このような利用者から収集する情報は、市場画定のために利用するだけでなく、競争状況を分析する際にも活用する。
- (2) 利用者側から収集する情報は、アンケート調査等によることが一般的であるが、分析しようとするサービスに応じて調査内容を綿密に設計する必要がある。例えば、サービスが新しく、利用者の間で認知度が低い場合には調査対象者が合理的選択に必要な情報を持たないかもしれないため、工夫が必要である。また、調査対象者については、居住地域や性別、年齢構成等に偏りが生じないように、人口分布を考慮した十分なサンプル数を確保することが必

¹⁶ 具体的な公表基準については、実施細目で定めることとする。

¹⁷ 2005年度より、報告規則に基づき提供を受けた情報をベースに、①固定電話、②移動体通信、③インターネット接続、④法人向けネットワークサービスの四領域について、市場シェア等の基礎データを四半期毎に公表しているところである。

要である。なお、ウェブ調査はその利便性や柔軟性が高いことから積極的に活用するが、インターネット利用者のみを対象とすることに留意する必要があるため、調査内容の性質に応じて、郵送による調査も活用することとする。

- (3) 利用者側から収集する情報の分析に当たっては、クロス集計等を活用し、利用者の属性別の分析を行うことが有益である。例えば、サービス内容に対する要求等が異なることが多い個人と法人を分けたり、世代別に利用者意識を確認する等の工夫が重要となる場合がある。なお、分析結果の解釈に際しては、必要に応じて統計的な有意性にも配慮する。

第三章 市場の画定

3-1 市場画定の手順

(1) サービス市場の画定と地理的市場の画定

市場画定では、①主要なサービスの需要の代替性等を経済学的手法を用いるなどして分析し、②その分析結果を判断材料の一つとして同一サービスの外郭を決定し（＝サービス市場の画定）、③サービスの供給側に注目するなどして地理的な外郭を決定する（＝地理的市場の画定）。事業者のシェア等は、市場がどのように画定されるかで大きく変わるが、シェアや事業者数といった指標を算出するために必要という側面よりも、競争の状況を何について問題としているのかを明らかにする側面が市場画定の本質である。

(2) 短い周期での市場画定の見直し

技術革新が急なサービス市場の外郭は、短期間にも変化する。市場を固定的・永続的なものと見ていたのでは競争状況を見誤りかねないので、一定の短い周期で市場画定の見直しを行うことが望ましい。

(3) 計量分析等の活用

分析の起点とする最小単位のサービスとその周辺のサービスが、同一とみなせるなら一つに括り合わせていくという考え方がサービス市場の画定の基本である。この作業をできるだけ客観的に進めるために、必要に応じて計量分析等を適宜活用する。

(4) 部分市場

あるサービス市場を画定し、そのうち一定の独立性・個別性が認められるサービスを部分的な市場として画定する手法は、「部分市場」の画定といわれるが、この手法は米国等の諸外国でも採用されている¹⁸。これを踏まえ、これまでのわが国の競争評価でも「部分市場」の考え方を導入しており、引き続きこの手法を採用する。

3-2 分析の起点

利用目的や属性の異なる利用者を分析の起点とすると、異なる市場が画定される可能性がある。分析に当たっては、こうした点を意識し、利用者に対する調査のアンケートの質問項目やその調査結果の利用に当たっては、利用

¹⁸ 林秀弥[2002]「競争法における関連市場の画定基準(一)」民商法雑誌第126巻第1号71頁参照。

者の利用目的や属性などに留意する。

サービスの利用者の一人一人は本来多様だが、市場の画定では、利用目的や属性に共通点のある利用者を一つのグループとみなし、それを分析の起点に市場の画定を行う。例えば、利用目的が違い、サービス内容に関する理解度やサービス提供者との交渉力などにも差がある個人と法人をそれぞれ一つのグループとみて、それぞれに市場を画定することもある。

どのような事項を勘案して利用者を一つのグループとみるのかについては必ずしも一定の基準があるわけではなく、競争の状況を分析するという目的に照らして現実分析で利用できる情報の制約などを勘案しながら最も適切な方法を決定することになるが、例えば、次のような差違が念頭にある。

(1) 個人と法人

個人と法人では、一般に、利用の目的や態様が異なっている。もっとも、個人か法人の一方にしか事実上利用されないサービス（例えば、法人利用に限定される広域イーサネットサービス）や個人と法人を利用者として区別せずに提供されているサービス（例えば、個人も法人も利用するADSLサービス）もある。

(2) 利用目的の違い

例えば、電子メールを利用する者も、大容量のファイルを双方向に送受信する者も、放送番組をネットで楽しむ者も、IP電話を利用する者も、インターネット接続回線サービスを利用するが、利用目的が異なれば、速度や容量に対するニーズは一様でなく、利用する接続回線も異なる結果となる。

(3) 居住地域や環境

電気通信サービスは、一般に、サービス提供に必要な伝送路などの設備が設置されている地域でしか提供できない地理的な被拘束性を有している。このため、居住地域は、市場を画定する際の考慮事項となり得る。居住地域については、地域ブロック別といったサービスの提供地域の別による影響の他、都市と地方といった利用者の属性の別による影響を見る場合もある。また、居住環境は、例えば、集合住宅と戸建て住宅の別が競争状況と強く関係している場合がある。

3-3 サービス市場の画定

3-3-1 需要の代替性

- (1) サービス市場の画定に当たり、サービス間の需要の代替性を思考する方法として、競争評価ではSSNIPテスト¹⁹という手法を採用する。

これは、当該サービスの現在及び将来における唯一の売手で、価格規制を受けず、利潤を極大化するような独占企業を仮想し、他のサービスの販売条件が一定と仮定して、この企業が「小幅であるが有意かつ一時的でない価格引き上げ」（SSNIP）により利潤をあげうるサービス及びそれらが販売されている地域を市場として画定するという手法である。

具体的には、仮想独占者による価格引き上げが、当該製品の利潤上昇につながるかどうかをテストする。そして、当該製品の多数の買手が他の代替サービスに乗り換えるために利潤上昇につながらない場合には、さらに当該サービスの次善の代替サービスを含めた上で、それらのサービスに対して、再度SSNIPテストを行って利潤が上昇するかを見る。このプロセスをくり返し、利潤上昇になり得る範囲の製品を関連市場とするのである。

なお、一般に、価格引き上げ幅は5%、引き上げ期間は1年とされることが多い²⁰。また、価格引き上げに対する買手の反応を検討するに当たっては、①買手が価格その他の競争条件の相対的な変化に対応して、購入サービスを替えたり、替えることを考慮したか、②売手が価格その他の競争条件の相対的な変化に対して、買手がサービスを代替するかどうかを考慮に入れて経営判断しているか、③サービスの切り替えに必要な時期と費用がどの程度か、等を考慮することとされている。

- (2) 米国では合併規制に係る市場画定に上記のSSNIPテストが用いられているものの、実証データに基づく計量分析が行われた事例は多くない。また、EUは、需要者へのアンケート調査、事業者の内部資料、競争他社のヒアリング、業界団体への調査資料などを総合的に考量することで仮想独占者の価格引き上げに対する需要者などの反応を考慮するとしているが、実証データに基づく分析は行われておらず、思考方法（概念ツール）としての利用にとどまっている。SSNIPテストの実施のためには、需要の価格弾力性と価格費用マージンのデータを必要とすることが一般的であり、その収集には

¹⁹ 仮想独占者テストとも呼ぶ。SSNIPとは、“Small but Significant Non-transitory Increase in Price”の頭文字をとった略称。詳細は、U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission[1992]前脚注2の§1等を参照。

²⁰ 林秀弥[2002]「競争法における関連市場の画定基準(二)」民商法雑誌126巻第2号202頁参照。

限界があることが大きな理由となっている。

- (3) これらを踏まえ、競争評価でも、EU等と同様に、サービス間の需要の代替性を思考する概念ツールとしてSSNIPテストを利用する。なお、需要の価格弾力性については、アンケート調査の結果から定量的に推計する計量分析手法が存在しており、サービス間の相対的遠近を把握する一助にもなるため、このような推計が可能な場合には計量分析による推計結果を補完的に援用する。

3-3-2 供給の代替性

- (1) 生産設備に重要な変更を加えずに供給できるサービスが競争相手のサービスと同一とみなせる場合には、供給の代替性が存在する。しかし、生産設備などに重要な変更を加えずに供給が可能である場合にサービスの潜在的な供給能力を有しているとみなし、市場を同一とみなすためには、サービス供給切替え時の様々な費用発生などを正確に勘案して現実には供給量の拡大につながるのかどうかを分析しなければならない。物理的な能力を備えていることのみをもって同一市場と判断したのでは、市場が過度に大きく画定されてしまうおそれがある。供給の代替性を正しく把握するため、設備転用の可能性、供給設備の切替え費用などのサUNK・コスト²¹（埋没費用）、当該切替えによって失われる逸失利益などを市場の画定のために計算することは、その作業が膨大なものとなるので現実的ではない。
- (2) また、製品の生産ラインの切替えのような事例と違い、規模の経済が強く働く一方で技術革新が速く設備の陳腐化等が激しい電気通信事業分野の市場画定に供給の代替性の考え方をどう反映させるべきなのか、必ずしも十分な理論的指針があるわけではない。
- (3) 一般に、供給の代替性については、短期の反応は市場画定に反映し、中長期の反応は参入に係る要素として競争状況の分析に反映する。しかし、競争評価では、供給の代替性を供給を代替する能力と意欲の問題として主に競争状況进行分析する段階で勘案することとし、市場画定の段階では需要の代替性を中心に分析を進め、特に顕著な場合などを除き供給の代替性は注目しない。

²¹ 一度資源が投資されたら、事業から撤退してもその費用を回収することが不可能な費用のこと。

3-3-3 スイッチングコスト

(1) 利用者が別のサービスに乗り換える際の障壁は、市場の画定にも関係する。電気通信サービスは、一般にネットワーク効果が大きく、加入者数が増加すると当該サービスに加入する価値が相応に高まる。このようなネットワーク効果は、新規顧客の囲込み競争を刺激する側面があるが、一度サービスや事業者を決めてしまうと他のサービスや他事業者への乗り換えが難しく、競争制限的に働く側面もある。例えば、次のようなスイッチングコスト²²の存在は、現実にはサービス変更の障害となっている。

- ① 既築の集合住宅の居住者がCATV(ケーブルテレビ)インターネット、FTHH(光ファイバ)などを利用しようとする、サービス変更のために大きな工事などを要することがある。
- ② 電話番号や電子メールアドレスなどの変更が生じることがある。
- ③ 加入者宅内の端末設備などの買換えや利用開始時の初期設定などに多額の費用、煩雑な手続き、長期間の待機などを余儀なくされることがある。

(2) サービスの機能や効用に違いがなくてもスイッチングコストがあまりに大きい場合には乗換えが事実上生じないので、それぞれのサービスを別々の市場として画定する。機能や効用が同じサービスを提供する事業者を乗り換える場合にも同じことが言える。

(3) 一般には、スイッチングコストは、別の市場として画定するほど大きくはないので、そのような場合には市場は同一とした上で事業者間の競争状況に影響する要因の一つとして勘案する。

3-3-4 事業者間取引の市場との関係

(1) 最終利用者に提供されているサービスは、個人向けも法人向けも、事業者と最終利用者との間で取引されている。しかし、エンド・ツー・エンドで料金を設定してサービスを利用者に提供する事業者は、その多くが電気通信事業法の定める接続などの制度を利用している。このため、最終利用者にサービスを提供している事業者と、その事業者に物理的なネットワークを提供している他事業者との間に成立している取引も、競争評価においては重要な論点である。

²² サービスの乗換えにかかる手間・費用・時間・心理的抵抗などのコストのこと。

- (2) このような取引が成立する市場は、競争評価が競争の状況を分析・評価しようとする直接の対象ではないものの、事業者と最終利用者との間で取引されるサービスの市場の競争状況に直接又は間接に大きく影響している場合がある。このため、その影響を勘案した上で、必要な分析を行う。例えば、いわゆる不可欠設備などの取引が上流の市場で行われている場合には、その取引の影響が最終利用者向けサービス市場の取引に大きく影響している可能性があるので、政策措置の存在に留意しつつ市場間の影響の内容と程度を分析する。
- (3) 事業者間に成立する市場の影響を分析するためには、ネットワークやサービス供給の構造をはじめとする供給側の事情を踏まえる必要があるので、その把握に努める。

3-3-5 クラスター市場

複数のサービス間で代替関係がないにもかかわらず、それらのサービスがセットで販売されていることから、同じ市場に含まれる場合がある。このような市場をクラスター市場という。サービスをあわせて販売することで供給に要する費用が節約でき、需要者の取引費用を節約できる場合に問題となる²³。

このクラスター市場の概念については、現実には競争が行われている市場よりも大きく市場を画定してしまい、競争状況が違うサービスや地域を過度に平準化してしまうおそれもあることから、必要に応じあくまで補完的に用いることとする。

3-4 地理的市場の画定

3-4-1 地理的市場と情報の入手可能性

- (1) 電気通信サービスは、回線設備などが設置されている地域でしか提供されないという地理的な被拘束性を有している。このため、既存の回線設備などが活

²³ 金井貴嗣・川濱昇・泉水文雄[2004]「独占禁止法」(第2版) 弘文堂175頁参照。林秀弥[2002]前脚注18の83頁以下を参照。また、Office of Communications [2004] “Review of the retail leased lines, symmetric broadband origination and wholesale trunk segments markets”, Annex A: Market Definition, においても、消費者がサービスをバンドルとして購入する場合には、需要の代替性、供給の代替性に加え、クラスター市場も加味して、サービス市場や地理的市場の範囲を考慮するものとされている。

用できないサービスや普及初期のサービスの提供エリアが限定される傾向が現れやすい。すなわち、投資回収が比較的容易な都市部には事業者の参入が集中して多様なサービスが提供されるのに対し、地方で提供されるサービスは限られ、その結果として、競争状況の違いが生まれることになる。

- (2) このため、地理的に斑状に進展する競争の状況を正確に分析・評価するためには、サービス市場としての外郭の画定だけではなく、地理的に市場を画定する必要がある。全国を一つの市場とみるのは、本来あるはずの地域間の事業者数の違いや利用可能なサービスの種類の違いを均質化して競争状況を分析・評価することであるため、地域間の違いが顕著であるほど分析・評価の結果が実体から乖離しかねない。
- (3) そこで、欧米では、ある地域における当該サービスの現在又は将来の唯一の生産者である仮想の独占者が、「小幅であるが有意かつ一時的でない価格引き上げ」(SNNIP)によって利益を得ることができる地域を地理的市場として、競争状況を評価している²⁴。具体的な手法は、上記サービス市場の画定と同様の方法により決定される。
- (4) もっとも、地理的要因を適切に勘案して市場画定を進めるためには、複数の事業者のサービス提供エリアが複雑に重なり合う状況を踏まえ、分析に必要な情報を収集する必要がある。しかし、多くの場合その情報は十分でなく、地理的市場を細かく画定してみたところで、当該市場の分析に必要なデータが取得できないために数量的な分析は難しい。例えば、都道府県境をもって地理的市場の外縁を近似するような工夫が必要になる。
- (5) そこで、競争事業者が偏在するなど地域間で大きく競争状況が異なっていると予想され、かつ、地理的に画定した市場に関する分析に必要な情報が実際に収集できる場合に、サービス市場をさらに地理的市場に分けて画定することとする。

3-4-2 共通価格設定制約

- (1) 地理的市場の画定に当たっては、需要の代替性と供給の代替性、クラスター市場等の要素に加え、共通価格設定制約を考慮する場合がある²⁵。

²⁴ 詳細は、U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission[1992]前脚注2の§1.2参照。

²⁵ Office of Communications [2004]前脚注23の Annex A: Market Definition, において、需要

共通価格設定制約とは、電気通信サービスの地理的な被拘束性が大きいために、隣接地域に居住していても利用可能な事業者数や提供事業者が異なることがあるが、このような状況下で、両方の地域にまたがってサービスを提供している事業者がどちらか一方の市場の競争状況を前提にサービスの提供条件（価格等）を決定し、他方の地域でも同じ提供条件でサービスを提供するような何らかの制約が存在している場合には、同一の地理的市場で取引が行われているとみなすことをいう。

- (2) なお、共通価格設定制約を安易に適用すると、現実には競争が行われている市場よりも大きく市場を画定してしまい、競争状況が違うサービスや地域を過度に平準化してしまうおそれがある。

市場画定は、概念的には需要の代替性と供給の代替性に基づき行うものであり、共通価格設定制約の概念はあくまで補完的に用いる。

の代替性、供給の代替性に加え、クラスター市場、共通価格設定制約の双方を電気通信の地理的市場の画定に際して考慮するものとされている。

第四章 競争状況の分析と評価

4-1 分析の手順

(1) 競争状況の分析に当たっては、具体的には、次のような手順で分析する。

- ① まず、画定されたサービス市場にしたがい、全体像として、市場の規模やその推移、主な動向等を把握する。
- ② 次に、当該サービス市場の競争状況に関連する定量的指標を出来る限り多面的に分析する。具体的には、まず、契約数や通信量等による各事業者の市場シェアや市場集中度指数（HHI²⁶、累積集中度²⁷）によって大まかな競争状況を把握する。さらに、主な指標として、事業者数の推移（新規参入・退出の動向を含む）、料金の推移（料金水準、料金体系等）、利益水準（ARPU²⁸、利益率等）などを分析する。
- ③ 次に、定量的指標では把握しきれない競争状況の詳細について、定性的な要因を分析する。
- ④ 以上の定量的分析と定性的分析を総合的に勘案した上で²⁹、当該サービス市場における市場支配力の有無に関する総合的な評価を行う。
- ⑤ 地理的市場の分析が必要な場合には、入手可能な情報を吟味した上で、当該地理的市場の別に①～④の手順をくり返す。

(2) 市場支配力の有無に関する評価に当たっては、多様な定量的指標を活用し、定性的な要因も含めた多面的な分析に努める。なお、定量的指標については、単に数値の大小にとどまらず、その指標の後背の要因なども考慮する。

4-2 競争評価における市場支配力

競争評価では、上記のとおり、画定された市場の分析を通じて最終的に市

²⁶ HHI（Herfindahl-Hirschman Index：ハーフィンダール・ハーシュマン指数）とは、当該市場における各事業者の有するシェアの二乗和として算出される指標である。例えば、それぞれ40%、20%、15%、15%、10%の市場シェアを有する5事業者によって構成される市場のHHIは、 $2,550 (=40^2 + 20^2 + 15^2 + 15^2 + 10^2)$ と計算される。HHIは、完全競争的な市場における0に近い値から完全な独占市場における10,000までの範囲の値をとる。

²⁷ 上位数社の市場シェアを合計したものをいう。

²⁸ Average Revenue Per User（月間電気通信事業収入）の略。通信事業における、加入者一人あたりの月間売上高。通信事業者の収益性の比較などによく用いられる指標である。

²⁹ 評価に当たっては、客観性や透明性という観点からより優れた定量的分析を出来るだけ重視すべきである。政策評価各府省連絡会議[2005]「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成17年12月16日）でも、「政策評価の実施に当たっては、まずは定量的な評価手法の開発を進めるよう努め、可能な限り具体的な指標・数値による定量的な評価手法を用いるよう努める」、「定量的な評価手法の適用が困難である場合又は客観性の確保に結び付かない場合などにおいては、定性的な評価手法を適用する」とされている。

市場支配力の有無に関する評価を行う。市場支配力の概念については、独占禁止法の分野でも諸説あるところだが、米国の水平合併ガイドラインやわが国の電気通信市場の特徴等を踏まえ、競争評価における市場支配力を以下のように整理する³⁰。

4-2-1 市場支配力の存在と行使

- (1) 1-5(4)に記述したとおり、競争評価の目的は、現存する市場の構造や競争状況を俯瞰的・客観的に分析し、市場支配力が生まれやすい市場構造にあるか否か、単一又は複数の支配的事業者に対して競争事業者が競争的に対応することができる市場環境にあるか否かといった市場の「状態」を、政策の存在も加味しつつ総合的に判断するという点にあり、独占禁止法のような行為規範となるような性格のものではない。

そこで、競争評価では、「市場支配力」を「事業者がその意思によってある程度自由に価格、品質、数量、商品選択の多様性その他各般の条件を左右する力」とした上で、市場構造や事業者間の競争状況等から長期的、潜在的な「市場支配力」の有無を分析した上で、これに政策の存在等を加味した上で短期的な「市場支配力」の実効性を総合的に評価する。

- (2) このような趣旨から、競争評価では、「市場支配力」について、以下のよう
に「存在」と「行使」の二段階に分けて考察する。

- ① 第一段階として、市場構造や事業者間の競争状況を踏まえ、市場支配力を行使しうる地位にある単一又は複数の事業者が存在するか否かを分析し、これが存在しないとは言えない場合に「市場支配力が存在する」と判断する。このために、規模・範囲の経済性、ネットワーク効果、不可欠設備、スイッチングコスト等の電気通信事業に特徴的な市場構造とともに、市場の成熟度、市場シェア、市場集中度、事業者数、料金の推移等を基に競争状況を分析し、このような諸条件を総合的に勘案して潜在的・長期的な市場支配力の有無又はその蓋然性を判断する。
- ② 次に、「市場支配力が存在する」と判断した場合は、第二段階として、その市場支配力が実際に行使される懸念があるか否かを分析し、その懸念がないとは言えない場合に「市場支配力が行使される可能性がある」と判断する。これは、市場構造等から判断して市場支配力が存在することが推

³⁰ 市場支配力に関する独占禁止法における概念や産業組織論における概念と競争評価における市場支配力の概念の関係については、総務省[2006a]前脚注2の365頁以下を参照。

定されるものの、市場支配力の行使を抑止・牽制する規制等の存在や、価格等に対する影響力行使よりもシェア拡大が優先されるような短期的な市場環境要因等によって、市場支配力が実際には行使されないケースがあることを踏まえたものである³¹。

- (3) このように競争評価では、何らかの競争制限的な行為を前提として市場支配力を立証し、当該行為を規制するという独占禁止法のアプローチとは異なり、電気通信市場の特徴を踏まえて市場支配力を「存在」と「行使」に分けるアプローチをとることで、市場支配力の源泉となる市場構造とこれに対する政策措置、さらには実際に具現化されている競争状況との関係に対する理解を深め、本来の目的たる定期的な市場分析と政策立案への寄与をより効果的にすることを狙っている。

4-2-2 「単独」による市場支配力と「協調」による市場支配力

- (1) 市場支配力の有無に関しては、「単独」の事業者による場合と複数の事業者の「協調」による場合の二つの類型が存在する。

単独の事業者による市場支配力とは、画定された市場において、特定の事業者が他事業者より抜きん出たシェアや競争上の優位性を獲得することで支配的地位を形成し、かかる地位を基にして、他事業者が競争的に行動するかどうかにかかわらず単独で行使することができる市場支配力を意味する。

一方、複数の事業者の協調による市場支配力とは、画定された市場が寡占的な状況にある場合に、市場の主要な事業者が協調的に行動して行使することができる市場支配力を意味する。

- (2) 自由化以前は独占であった電気通信市場においては、「単独」による市場支配力が政策上の主要な関心事となることが少なくない。しかし、接続ルール等を通じ競争環境が整うことで市場の競争状況は変化しており、競争政策は「協調」による市場支配力についても視野に入れる段階となっている。

- (3) 画定された市場において、「単独」と「協調」の2つの観点から市場支配

³¹ U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission[1992]前脚注2の§ 0.2を参照。同ガイドラインでは、「市場支配力の行使の容易化 (facilitate its exercise)」という表現が使われており、「市場支配力」の存在を前提にした概念構成になっている。また、耐久財独占における市場支配力の存在とその行使上の困難の問題は、いわゆる Coase Conjecture として知られている (Kreps [1990], A Course in Micro Economic Theory を参照)。なお、これらの点については、川濱昇[1999]「競争の実質的制限」と市場支配力」『正田彬先生古稀祝賀独占禁止法と競争政策の理論と展開』三省堂125頁以下を参照。

力を評価することが必要となる。なお、「単独」による市場支配力が問題とならなくても、「協調」による市場支配力が認められる場合がある³²。また、サービスが差別化されている場合には、密接な代替サービスの提供に関して「単独」による市場支配力が問題となる特殊な事例が存在³³し、同質財を念頭に置いた市場画定や市場シェアの算定との関係で、注意が必要である。

4-2-3 市場支配力のレバレッジ

特定の市場において市場支配力を有する事業者が、密接に関連する市場においても事業活動を行っている場合、当該市場支配力を梃子にして他の市場に拡張するような場合には、その密接に関連する市場においても市場支配力を有するとみなされる可能性がある。このような企業行為は、市場支配力のレバレッジ（梃子）と呼ばれている。

市場支配力のレバレッジは、上流と下流の間で不可欠設備が存在するような垂直的な市場関係において観察されることが多いが、隣接的な複数のサービスにおける水平的な市場関係においても同様に起こりうるものである³⁴。

なお、近年の電気通信サービスにおいては、垂直統合型のビジネスモデル³⁵が登場してきているため、電気通信サービスが提供する下位のレイヤー（層）とプラットフォームやアプリケーションが提供される上位のレイヤーとの関係等について、分析を進めていくことが必要である。

4-3 分析に用いる判断要素

競争評価では、市場における競争状況を詳細に分析した上で市場支配力の有無について評価するが、判断要素としては、以下に挙げるような尺度を想

³² 協調による市場支配力については、①暗黙の協調を促しやすい市場環境であるか、②協調から逸脱する能力と誘因が存在するか、③買手、競争事業者、潜在的参入者が、反競争的な協調に対して挑戦する能力と誘因を有しているか等について検証するが、競争評価では、規範的な評価を行わないことから、これらの事項について必ずしも詳細には分析しない。Office of Telecommunications [2002] “OfTel’s market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power” § 2.6 を参照。

³³ ある事業者が、互いに代替性の高い複数の差別化されたサービスを提供しているときは、片方のサービスの価格を引き上げてその売り上げが減少しても、もう一方のサービスの需要の増加で補うことができるため、市場支配力が問題となりうる（ユニラテラル効果という）。公正取引委員会「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」等を参照。

³⁴ European Commission[2001]前脚注 14の§ 3.1.1 においても、垂直市場及び水平市場の双方における市場支配力のレバレッジが記述されている。

³⁵ 従来の電気通信サービス（物理網レイヤー及び通信サービスレイヤー）の枠を越えて、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に至る統合的なサービス提供を行うこと。

定している。評価に当たっては、これらの判断要素のうち特徴的なものを整理し、定量的・客観的に把握可能な市場シェアや市場集中度を有効に活用しつつ、その他の様々な要素を総合的に勘案して評価することとしている。なお、これらの判断要素は網羅的なものでも累積的なものでもなく、市場支配力の有無は、当該市場の特性や情報の入手可能性等に応じ、これらの判断要素の選択的な組合せにより、評価されるものである。

4-3-1 代表的な判断要素

4-3-1-1 量的基準

市場シェアと市場集中度は、競争評価における市場支配力の有無を判断する際の出発点であり、これらの指標は客観的な評価を可能とする「量的基準」として、それ以外の要素と区別される。特に事業者の市場シェア（協調による市場支配力の場合は市場シェアの合計）は、市場支配力の分析のための必要条件である。

(1) 市場シェア

- ① 事業者のシェア及びその順位は、当該事業者の市場での地位や市場支配力の有無に関係している。累積ベースのシェアは市場での事業者の地位を、純増減などのシェアは現に提供されているサービスが他の事業者のサービスに対してどのような競争力を有するかを示す。
- ② シェア及びその順位の変動についても、市場における競争状況に関係している。例えば、シェアが激しく変化している場合（順位がしばしば入れ替わったり、シェア上位の事業者のシェアが継続して大きく低下を続ける状況等）は、事業者間に活発な競争が存在する可能性を示唆している。一方で、事業者間の市場シェアに変化が見られない場合（シェア上位の事業者のシェアが高止まりする状況等）は、各事業者がシェアを奪い合うような競争関係にない可能性が考えられ、暗黙の協調関係などの成立が疑われる。ただし、シェアの安定は、企業努力の結果や拮抗した競争の結果である可能性もあり、逆に、シェアの低下は過大な利潤を上げ続けているからかもしれないので、市場の競争状況を判断するのに有用な指標ではあるが、それ単体では絶対的な指標でない。
- ③ シェアの格差も、競争状況の把握のために有用な情報である。例えば、シェア一位の事業者と二位以下の事業者のシェアの差が大きいと、一位の

事業者は、価格等の決定に大きな影響力を持ちやすく、逆にシェアの差が小さいと、市場支配力は形成されにくい。ただし、一位と二位以下のシェアの格差が小さくても、例えば上位三社の累積市場シェアが大きかったり、拮抗していたりすると、協調的行動が生じやすいことに留意する必要がある。

④ シェアの算出ベースは、サービスの特性やデータの取得・公表の可能性などを勘案して決定する。

- (i) 契約数：電気通信サービスで主として利用される産出量の指標である。これと同様のものとして、加入数や回線数、利用番号数等がある。ただし、個々の利用者の利用量の多寡が必ずしも反映されないという面がある。
- (ii) 通信量：固定電話や移動体電話については、通話回数や通話時間といった通信量（トラフィック）が産出量の指標として事業者別に入手可能な場合がある。ただし、ブロードバンド化による常時接続の普及に伴い、市場の実態を反映しにくくなっているという面がある。
- (iii) 売上高：市場規模をみるのにふさわしい指標である。ただし、サービスごとに会計を分離していない、あるいは分離していても公表していない事業者が多く、データが揃いにくいという面がある。

(2) 市場集中度

市場集中度は、市場の寡占的傾向を表し、具体的には、上位数社（例えば3～5社）の累積市場シェアやHHIを用いる。一般に、寡占が高度に進んだ市場ほど、新規に事業者が参入し一定の地位を占めることは難しい。

なお、市場集中度の高い寡占的市場では事業者に協調的行動に与するインセンティブが働きやすい。電気通信サービスは、サービス内容が比較的同質的で、約款料金での提供が一般的のため市場価格に透明性があること等から、協調が形成されやすい可能性がある。特に、新規参入が困難な市場では、既存事業者が協調的行動に与しても、新規参入者がその間に台頭することは難しくなる。

(3) 具体的基準

- ① 市場シェアや市場集中度については、規制当局等によって具体的な定量的基準が設定されていることがある。

- ② 市場シェアに関しては、EC「市場分析及びSMP（Significant Market Power）の判定に関するガイドライン」³⁶は、欧州裁判所における判例を引用し、50%超の場合は例外的な状況を除き支配力（ドミナンス）の存在の証明となり、40%超の場合は通常ドミナンスが発生し、25%未満の場合はドミナンスを享受しそうにないとしている。

一方、日本の独占禁止法2条7項1号では、「独占的状态」の市場構造要件の一つとして、一定の事業分野における市場シェアが上位1社で50%超又は上位2社で75%超であることを挙げており、一つの参考となる³⁷。

- ③ 一方、市場集中度に関しては、EC「水平合併評価ガイドライン」³⁸は、合併後のHHIが1,000未満の場合には調査を行わないことが多いとしている。また、米国司法省・FTC（連邦取引委員会）「水平合併ガイドライン（1992年4月公表）」³⁹は、合併後のHHIが1,000未満の場合は非集中、1,000以上1,800未満の場合には中位集中、1,800以上の場合には高度集中としている。

一方、日本の公正取引委員会「企業・産業再生に係る事案に関する企業結合審査について（平成15年4月公表）」⁴⁰では、企業結合後のHHIが1,000未満の場合には「市場構造が寡占的ではない」、1,800未満の場合には「市場構造が高度に寡占的ではない」としている。

- ④ EUにおける競争評価や日本の公正取引委員会のガイドライン等においては、これらの基準には、セーフハーバー（Safe-Harbor）⁴¹、つまり、規制等の適用要件を定め、その適用について明確化し、企業等に規制等の適用に関する予見可能性を持たせるという役割がある。

しかし、競争評価は、市場の競争状況を明らかにすることを目的としており、個々の事業者に対する規制の適用の有無を直接的に決めるものでも

³⁶ European Commission [2001] 前脚注14を参照。

³⁷ 企業結合に関連して、公正取引委員会[2004]「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針（平成16年5月公表）」では、競争を実質的に制限することになるとは通常考えられない場合として、企業結合後の当事会社グループの市場シェアが10%以下である場合、又は市場構造が寡占的ではない場合（当該企業結合後のHHIが1,000未満の場合）であって企業結合後の当事会社グループの市場シェアが25%以下である場合が挙げられている。

³⁸ European Commission [2004] “Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings” (2004/C 31/03)

³⁹ U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission[1992]前脚注2を参照。

⁴⁰ 公正取引委員会[2003]「企業・産業再生に係る事案に関する企業結合審査について」を参照。

⁴¹ ただし、各国でセーフハーバーとして用いられている指標の水準や位置づけは国によって異なっている。経済産業省[2006]「競争政策研究会報告書」69頁以下を参照。

なければ、規制の制定・改廃に直結するものでもない。つまり、競争評価は、現段階では、規範的な適用を必ずしも予定していない。

そこで、競争評価では、市場シェア及び市場集中度については、EU や日本の公正取引委員会の基準を参考にはするものの、これらの基準にしたがって市場支配力の有無を判断したり、競争評価に関する独自の特別な基準を設けることはしない。また、市場シェアや市場集中度がどのような要因に起因しているのかを常に意識しながら、分析を進める。

4-3-1-2 その他の代表的な判断要素

電気通信市場における競争状況を分析するための代表的な判断要素として、市場シェアと市場集中度の他に、以下の尺度が挙げられる。

(1) 市場の状況について

① 市場の成長性（市場規模、普及率等）

市場の成長・普及の段階によって、各種の指標の意味するところは変わり得る。市場の成熟度は、市場規模の推移、サービスの普及率、事業者数の推移等から総合的に判断される。

例えば、開発されたばかりのサービスの提供開始直後は、先行する事業者がシェアを独占するのは自然で、高いシェアを理由に競争が有効に機能していないと判断するのは早計である。参入障壁がなければ、参入事業者が顕在していなくても競争は有効に機能している可能性がある揺籃期にある市場では、一般に、シェアよりも参入障壁の有無がより意味をもつ。

一方、拡大期にある市場では事業者は新規顧客をできるだけ囲い込もうとするが、規模の経済性やネットワーク効果が働く市場では顧客数の増加につれて事業が効率化し、顧客が顧客を呼ぶ効果が現れることから、その傾向は一層強まる。このため、市場の拡大が続く間は、新規顧客を一人でも多く獲得しようとする競争が生まれ、シェアが一位の事業者でも市場支配力を行使しようとするシェアの維持・拡大に注力すること考えられる。しかし、市場が成熟してくると、新規顧客そのものが少なくなり、事業者間の競争関係は弱まる可能性がある。

なお、衰退期にある市場では、競争事業者の退出によって既存事業者のシェアの上昇などが生じる可能性がある。ただし、サービスの衰退は代替的なサービスの普及等によって生じるのが一般的であり、これは市場画定の段階や隣接市場からの競争圧力を勘案する段階で適切に考慮すべきである。

② 参入・退出の状況（事業者数等）

事業者の増減や新旧交代の有無は、参入障壁とも関係しており、例えば市場が拡大しているのに新規参入者が現れない状況は、参入障壁が存在している可能性を示す。このように、市場における事業者数の変化を分析することによって、市場における競争状況を把握することが可能となる。また、ネットワークの構築等に関連したサンク・コストの有無も参入障壁を左右する重要な要因である。

なお、電気通信市場における参入は、2004年4月の改正電気通信事業法施行後は原則自由となっているが、移動体通信市場においては周波数の希少性等に起因する物理的な制約が存在する。

③ 規模の経済性、範囲の経済性

規模の経済性や範囲の経済性が強く働く市場では、競争事業者は効率的なサービス提供をもってしても市場支配力の行使に対抗できない可能性がある。規模の経済性や範囲の経済性は、当事者である事業者にとっては効率性を意味していても、かかる経済性が梃子となって競争事業者の参入が抑えられる可能性がある。

④ ネットワーク効果

ネットワーク効果が強く働く市場では、加入者数の多いネットワークほど効用が高まる。加入者数の多い事業者に新規顧客が流れ、他事業者からの乗換えも生じるような市場では、加入者数の大小が決定的となり、「能力」や「意欲」のある競争事業者が存在していても利用者側がそれを受け入れない可能性がある。

⑤ 隣接市場からの競争圧力

画定されたサービス市場に密接に関連する隣接市場、例えば機能・効用は類似しているが別の市場を構成している競合品の市場や地理的に隣接する市場等が存在し、十分に活発な競争が行われている場合には、この隣接市場から当該サービス市場に対して競争圧力が生じ、競争を促進し市場支配力を抑止する要素として評価しうる場合がある。

⑥ 法制度上の規制ルール等

「市場支配力の存在」が懸念される場合であっても、設備開放義務や料金規制といった法制度上の規制ルール等により、これが抑止・牽制され「市

場支配力の行使」が認められない場合があり得ることから、市場を取り巻く法制度面の環境にも注目する。

(2) 事業者の地位及び競争状況について

① 不可欠設備の存在

今日の電気通信事業では、設備やサービスを他事業者から調達してサービスを提供することや、ネットワークを相互に接続することが一般的に行われている。加入者回線等のサービス提供に不可欠な設備を保有している事業者から当該設備を借り受け、同時に最終利用者に対するサービス市場でその事業者と競争する状況下では、当該設備の開放の内容や程度によっては劣位な条件での競争を強いられる可能性があることが接続ルールの背景にある。不可欠設備が最終利用者向けサービス市場に与える影響は、垂直的な市場関係において当該設備を保有する事業者がその下流のサービスの市場の競争に影響を及ぼすレバレッジの一つである。なお、不可欠設備を取引する市場における市場支配力は、必ずしも単一の事業者によって行使されるとは限らず、複数の事業者の協調関係の中で行使されることもある。

② 競争事業者の対応

競争状況の分析では、競争事業者に競争的対応を期待することが合理的か否かが重要である。特に、競争事業者が供給を代替する「能力」を備えているか、供給を代替しようとする「意欲」を備えているかの二点について分析することが有用となる。

供給を代替する「能力」を備えているとみなされるのは、事業者の参入によって十分に、時機を得てサービスの供給がなされる蓋然性が高い場合である。また、仮に「能力」を備えているとみなされても、「意欲」を備えているとみなされなければ、競争的対応を認めることはできない。例えば、寡占的な市場では、供給を代替することで他の事業者による寡占的協調を崩すよりもその協調に与する方が得策と事業者が考える場合もあり、このような事業者は「能力」はあっても「意欲」に欠ける。

また、競争事業者については、現存する競争事業者の存在はもとより潜在的な競争事業者の存在にも留意して分析を行う必要がある。そのため、価格引上げ等の行動を抑止する競争事業者が、その市場の内外（例えば隣接市場）に登場する蓋然性が高いか否かといった点にも着目する。

③ 価格の水準と推移

価格が競争的な市場環境における費用水準から乖離しているか否かは市場支配力に関する重要な情報である。しかし、価格費用マージンを実際に計測することは困難な場合が多いため、価格水準の事業者間や国際間等での比較や価格の推移を分析することは競争状況の分析にとって有用である。例えば、価格の下方硬直性が見られる場合には市場が競争的状况にない可能性を示し、価格水準が国際的にみて高水準にある場合は、単独や協調による市場支配力を通じ、諸外国に比べて利用者が競争の利益を十分享受できていない可能性を示唆する。

なお、近年では、電気通信サービスの料金体系が高度に多様化し、各種割引料金や複数のサービスのセット料金等により、料金水準を把握することが困難になってきていることに注意する必要がある。

④ スイッチングコストの程度

サービスや事業者を乗り換える際のスイッチングコストが大きいと、利用者は現在利用しているサービスを替えようとする誘因が低下する。このような状況下では、新規顧客獲得のための競争が活発になる一方で、囲い込まれた利用者に対するサービス競争が弱まる可能性があり、また市場への新規参入が生まれにくくなる可能性もある等、競争状況に及ぼす影響が大きい。

⑤ 従来の競争状況

互いにシェアを奪い合う関係にあった、一方が値下げに積極的であった、過去に価格改定について協調的行動がとられたことがある等、これまで行われてきた競争状況や事業者間の相互関係、事業者の行動等は、市場における競争状況の分析にとって重要な要素である。また、市場シェアや価格の変動があまりない場合には、他の事業者がどのような行動をとるか予測しやすく、協調的な行動がとられる可能性がより高いと考えられる。

4-3-2 その他の判断要素

以上に挙げたものの他、市場の状況や分析する対象に応じて、競争状況の分析に有効となる場合は以下の判断要素を適宜活用する。

○ 需要動向、技術革新の動向等

需要の変動や技術革新が活発なサービスは、一般に、そのライフサイク

ルは短いので、寡占的協調を形成しても競争者の行動を予測することが難しく、その関係は長続きしにくい。寡占的協調に与するよりも、自身が新技術をもってシェアなどを高める方が利益が大きいと事業者が判断する可能性がある等、競争状況に及ぼす影響は大きいと考えられる。

○ 事業者の総合的な事業能力

調達力、技術力、販売力、信用力、ブランド力、広告宣伝力、資本関係等を通じた事業者の総合的な事業能力の高さは、競争的な行動をとる競争者との関係において、競争状況に及ぼす影響が大きい。

例えば、ブランド力が強く働いている市場では、機能や効用が同じであっても特定の事業者のサービスに顧客の選好が固定される可能性がある。また、資本関係を分析し、企業グループ全体としての影響を考慮することも重要である。

○ 利用者の満足度や反応

競争の進展によって、料金の低廉化や機能、品質などの向上が進むと一般的には利用者の満足度が向上する。また、利用者の反応は、市場動向や市場画定における需要の代替性について分析する上で、重要な指標となる。したがって、アンケート調査の活用等により利用者の満足度や反応を把握することが、競争状況を分析する上でも重要である。

○ 利用者の得る情報の十全性

サービス提供事業者が増え、サービス内容や料金メニューが複雑になると、一般の利用者にとっては、自らのニーズに最も適したサービスや事業者を選択できる情報に欠け、合理的にサービス・事業者を選択できないという状況が生じやすい。利用者が得る情報の十全性が保証され、十分かつ適切にサービスや事業者に関する情報を入手できる状況下でこそ、競争は正しく機能する。

このような情報の十全性は、利用者の満足度等と同じように利用者アンケート等の方法によってある程度把握可能であるが、競争の進展との関係は必ずしも明瞭でないことに留意する。

○ その他

市場の透明性、サービスの多様化・差別化の程度、事業者の効率性・経営状況、取引条件等にも注目する場合がある。

4-4 「単独」と「協調」による市場支配力と判断要素

市場支配力に関しては、「単独」による市場支配力と「協調」による市場支配力の二つの類型を示したが、それぞれの市場支配力が生まれやすい市場環境は必ずしも同一ではない。例えば、「単独」による市場支配力については、抜きん出たシェアや競争上の優位性を有する特定の事業者が存在し、これに対抗する競争事業者に競争的対応を期待することが困難な市場環境において形成されやすいが、「協調」による市場支配力については、相互の行動の予測可能性が高く、協調的行動を行った方が有利な市場環境（具体的には、競争事業者の数が少なく、サービスが同質的であり、市場競争が激しくなく技術革新もおこりにくいような成熟した市場等）において形成されやすい。

このように市場支配力の有無に関する判断要素は、「単独」の場合と「協調」の場合で分けて考える必要がある⁴²。例えば、「単独」の場合には、シェア1位の事業者の市場シェアや総合的な事業能力、不可欠設備の存在等とともに競争事業者の対応等に注目する必要があるが、一方「協調」の場合には、市場集中度、市場の成長性、市場の透明性といった市場環境とともに従来の競争状況等の事業者間の相互関係が大きな関心事項となる。したがって、市場支配力の評価に当たっては、「4-3 分析に用いる判断要素」の中から、対象とする市場支配力の類型、サービス市場の特徴、情報の入手可能性等に応じて、適切な要素を選択し、分析を行うことが必要である。なお、個々の要素は、それ単体では市場支配力の判断要素として十分なものでなかったとしても、複数の要素を組み合わせることによって市場支配力の有無を評価することが可能となるものである。

⁴² 公正取引委員会[2004]前脚注37でも、「水平型企業結合による競争の実質的制限」に関し、「単独行動」と「協調的行動」のそれぞれによる競争の実質的制限について判断要素を示しているが、それらは互いに同一ではない。また、European Commission [2001]前脚注14では、「単独支配」と「協調支配」に分けて判断要素のリストを掲載している。「単独支配」については、市場シェア、事業者の総合的な規模、重複困難なインフラの管理、技術的な優位性又は優越性、対抗する購買力の欠如又は不足、資本市場・金融資源の容易又は特権的な利用、財・サービスの多様性、規模の経済、範囲の経済、垂直統合、高度に発達した流通・販売網、潜在的競争の欠如、拡張に対する障壁、市場参入の容易性を挙げている。また「共同支配」については、市場の集中性、透明性、成熟した市場、需要サイドの停滞した又は弱い成長、弱い需要弾力性、同質的生産物、類似の費用構造、類似の市場シェア、技術革新や成熟した技術の欠如、供給余力の欠如、高い参入障壁、対抗する購買力の欠如、潜在的競争の欠如、関係企業間の様々な非公式その他の結びつき、報復的メカニズム、価格競争の欠如又は減退を挙げている。Office of Telecommunications [2002]前脚注32でも、同様のアプローチを踏襲している。

4-5 今後の競争評価の方向性

(1) 「競争セーフガード制度」との連携

総務省の「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」の報告書である「新競争促進プログラム２０１０」においては、「競争セーフガード制度」を２００７年度より新たに整備することとされている⁴³。

「競争セーフガード制度」とは、現行の指定電気通信設備制度の整備を包括的・体系的に行うことを目的とした制度であり、指定電気通信設備の範囲について毎年定期的にレビューを行うとともに、ＮＴＴグループに係る累次の公正競争要件について、その有効性を検証すること等を内容としている。この定期的なレビューの実施に当たっては、競争評価が提供する市場画定や評価結果に関する基礎データを活用することが想定されている。

したがって、第二期（２００６～２００８年度）における競争評価の実施に当たっては、この「競争セーフガード制度」との有機的な連携に努め、引き続き客観的かつ透明性の高い評価を実施し、実績を重ねることが重要である。

(2) 指定電気通信設備制度の包括的な見直しに向けた準備

「新競争促進プログラム２０１０」では、さらに、ＥＵにおけるＳＭＰの認定の枠組等を踏まえ、２０１０年までに一種・二種の指定電気通信設備制度の包括的な見直しを実施することとされている⁴⁴。この包括的な見直しは、競争評価に基づく市場画定と各市場における市場支配力の有無の検証に基づき、当該市場におけるドミナント規制の適用の可否を判断する枠組を構築するものである。

このような２０１０年に向けた制度設計に当たっては、競争評価に関する法制上の位置づけの明確化も含めて整理する必要があり、第二期の競争評価においても法実証的な分析を積み重ねておくことが必要である。

⁴³ 総務省[2006b]「新競争促進プログラム２０１０」（総務省「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、２００６年９月）３３頁を参照。

⁴⁴ 総務省[2006b]前脚注４３の３６頁参照。

【主な参考文献】

- European Commission [2001] “Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services”
- European Commission [2002] “Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)”
- European Commission [2004] “Guidelines on the assesment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings” (2004/C 31/03)
- Kreps, D. [1990] “A Course in Microeconomic Theory,” Princeton University Press.
- Office of Communications [2004] “Review of the retail leased lines, symmetric broadband origination and wholesale trunk segments markets”
- Office of Telecommunications [2002] “Of tel’s market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power”
- U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission [1992] “Horizontal Merger Guidelines”
-
- 金井貴嗣・川濱昇・泉水文雄[2004] 「独占禁止法」（第2版） 弘文堂
- 川濱昇[1999] 「「競争の実質的制限」と市場支配力」『正田彬先生古稀祝賀
独占禁止法と競争政策の理論と展開』 三省堂
- 経済産業省[2006] 「競争政策研究会報告書」
- 公正取引委員会[2003] 「企業・産業再生に係る事案に関する企業結合審査に
ついて」
- 公正取引委員会[2004] 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」
- 政策評価各府省連絡会議[2005] 「政策評価の実施に関するガイドライン」
- 総務省[2003] 「電気通信事業分野における競争状況の評価の実施について」
- 総務省[2004a] 「平成15年度 電気通信事業分野における競争状況の評価」
- 総務省[2004b] 「電気通信事業分野における競争状況の評価の実施について」
(改正)
- 総務省[2005a] 「平成16年度 電気通信事業分野における競争状況の評価」

- 総務省[2005b] 「電気通信事業分野における競争状況の評価の実施について」
(再改正)
- 総務省[2005c] 「固定電話領域における市場画定」
- 総務省[2006a] 「2005 年度（平成17年度）電気通信事業分野における競争状況の評価」
- 総務省[2006b] 「IP の進展に対応した競争ルールの在り方について－新競争促進プログラム2010－」
- 武田邦宣[2004] 「ハイテク産業における企業結合規則」 阪大法学第54巻第2号
- 林秀弥[2002] 「競争法における関連市場の画定基準（一）（二）」 民商法雑誌 126 巻第1号、第2号
- 林秀弥[2006] 「米国における企業結合訴訟の主張・立証方法について」 外国学研究第63号（神戸市外国語大学外国学研究所）