

2025年度(令和7年度)修士学位論文

移動体通信市場における接続規制の法的課題

—第二種指定電気通信設備制度の課題と独占禁止法の役割

筑波大学大学院人文社会ビジネス科学学術院
法学学位プログラム(博士前期課程)

学籍番号:202440019

氏名:佐野 大策

はじめに(問題の所在).....	4
第1章 指定電気通信設備制度の法的構造と競争政策.....	6
1.1 電気通信分野における非対称規制とその理論的根拠.....	6
1.2 第一種指定電気通信設備制度:物理的ボトルネックの規律.....	7
1.2.1 制度趣旨と指定要件.....	7
1.2.2 規制の枠組み:大臣認可と原価主義.....	8
1.2.3 透明性の確保:接続会計制度の義務付け.....	8
1.3 第二種指定電気通信設備制度:移動体通信市場における市場支配力の規律.....	9
1.3.1 制度趣旨と指定要件.....	9
1.3.1.1 制度導入の背景と立法経緯.....	9
1.3.1.2 第二種指定電気通信設備の定義と指定基準.....	10
1.3.1.3 指定の性格:「相対的市場支配力」概念の採用.....	11
1.3.2 規制の枠組み:届出制の採用とその背景.....	11
1.3.2.1 第一種指定制度との体系的差異.....	11
1.3.2.2 段階的規制強化の経緯.....	12
1.3.3 透明性確保メカニズムの限界:接続会計義務の段階的導入とその不十分性.....	13
1.3.3.1 接続会計義務不在の立法判断とその帰結.....	13
1.3.3.2 情報の非対称性とMVNOの構造的劣位.....	14
1.3.3.3 2010年改正による接続会計の部分的導入.....	15
1.4 制度比較の体系的整理と競争政策上の意義.....	16
第2章 第二種指定電気通信設備制度の構造的課題.....	17
2.1 交渉構造の課題:接続約款の「標準メニュー」化.....	17
2.1.1 届出制の制度設計とセーフティネット機能.....	17
2.1.2 接続約款の二面性:交渉の既定値化と上限制約.....	18
2.2 情報の非対称性:接続会計義務の限定的適用.....	19
2.3 制度的課題の顕在化:MVNOが直面する実務上の苦境.....	19
2.4 競争法分析への橋渡し.....	20
第3章 電気通信事業法と独占禁止法の適用関係.....	21
3.1 適用関係.....	21
3.1.1 独占禁止法と事業法の適用に関する学説.....	22
3.1.1.1 適用除外説.....	22
3.1.1.2 原則適用説.....	23
3.1.2 電気通信事業分野における特殊性.....	25
3.2 電気通信分野における判例や裁定.....	26
3.2.1 NTT東日本事件.....	26
3.2.1.1 本件に関する考察.....	28
3.2.2 日本通信対NTTドコモ裁定事例.....	29
3.2.2.1 2007年の紛争.....	30
3.2.2.2 2019-2020年の紛争.....	32
3.2.2.3 本件に関する考察.....	35
3.3 第二種指定電気通信設備制度における独占禁止法の適用可能性.....	36

3.3.1 制度上の限界を踏まえた独禁法の補完的役割.....	36
3.3.1.1 マージンスクイズによる取引拒絶.....	37
3.3.1.2 協議遅延による取引拒絶.....	38
3.3.2 課題克服に向けた方向性.....	38
第4章 競争促進に向けた法的・制度的提言.....	39
4.1 独占禁止法の役割強化.....	39
4.1.1 公正取引委員会による個別案件への対応.....	39
4.1.2 総務省による制度改善の具体的提言.....	40
おわりに.....	41

はじめに(問題の所在)

現代社会において、移動体通信サービスは社会基盤としての性質を強めている。スマートフォンを筆頭に、IoT機器や産業機器、スマートシティに至るまで、あらゆる分野で移動体通信への依存が高まり、その社会的・経済的影響は現在も成長を続けている¹。

他方、周波数という有限かつ希少な資源を利用する移動体通信市場は、固定通信のように単一の設備が不可避免的に「単一の物理的ボトルネック」となる構造は必ずしも前提としないにもかかわらず、市場支配力による競争阻害が生じやすい構造的特徴を有している。すなわち、現在は複数の事業者が全国規模のネットワークを構築しているものの、電波の有限性、巨額の設備投資の必要性、ネットワーク外部性等により、特定の事業者が大きな市場シェアを占めることで、新規参入者や競合事業者に対する実質的な参入障壁が形成されうる市場構造となっている²。

こうした状況に対し、日本の法制度は、電気通信事業法という業界の規制法と、一般的な競争法である独占禁止法という二つの異なる枠組みを通じて対応を試みてきた。特に2001年に導入された第二種指定電気通信設備制度は、移動体通信市場において一定規模以上の設備を有する事業者に対し、自社の設備を他の通信事業者に接続提供する義務を課すことで、新規参入や公正競争の促進を目指したものである³。

しかしながら、制度導入から約20年が経過した現在においても、MVNO(仮想移動体通信事業者)の市場シェアは17.0%にとどまっており⁴、制度導入当初に期待された競争促進効果が十分に実現しているとは評価し難い状況にある。もっとも、この状況は端末・販売チャネル・ブランド・政策介入等の複数要因によっても説明され得るところ、本稿はそのうち制度設計(とりわけ検証可能性と交渉・紛争処理の射程)の寄与を切り出して検討する。さらに、価格競争も、菅政権による政策主導の値下げまで限定的であり、市場原理に基づく競争は必ずしも十分に活性化してこなかった⁵。また、MVNOの登場から20年以上が経過したにもかかわらず、格安SIMという基本的なビジネスモデル以外の新たなサービスや革新的ビジネスモデルの誕生は限定的である⁶。

¹ 総務省『令和2年版 情報通信白書』3頁(日経印刷株式会社、2020年)。同白書は、移動通信システムが「通信基盤から生活基盤へと進化」し、さらに5Gの登場により、IoT等の活用を通じて「生活基盤から産業・社会基盤へとさらなる進化」を遂げつつあるという記載がある。

² 総務省「第二種指定電気通信設備制度のあり方に関するWG 第二次とりまとめ」4頁(平成21年10月27日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000041213.pdf, 2025年12月21日最終閲覧)。2000年の第二種指定設備制度が提言された当時、携帯電話は音声通信中心のオプションな手段と見なされていた。しかし、その後の契約数の急増や3G・3.5Gの導入によるデータ通信の高速化を経て、国民一人一台の生活必需品へと変貌を遂げた。他方で、市場は大手三社による寡占状態が継続し、MVNO等の新規参入者が増加する中で、接続条件等を巡る紛争が課題として生じていたことが当時指摘されている。

³ 総務省＝公正取引委員会「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」10頁(令和5年12月27日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000695595.pdf, 2025年12月21日最終閲覧)。本ガイドラインでは、電波の有限性により移動体通信市場が寡占的であることから、これを設置する事業者には、公平かつ円滑な接続を確保するため、接続約款の作成・公表や接続会計の整理・公表などが義務付けられている。また、電気通信事業法改正により第二種指定電気通信設備制度が導入された。

⁴ 総務省「電気通信事業分野における市場検証(令和6年度)年次レポート」69頁(https://www.soumu.go.jp/main_content/001048624.pdf, 2025年12月31日最終閲覧)。本稿作成時点での最新データである令和6年度第4四半期末(2024年3月末)時点でのMVNOのシェアは17.0%となっている。

⁵ 佐野正弘「携帯電話業界に「官製デフレ」と混乱をもたらした菅政権の1年を振り返る」日経XTECH 1頁(2021年9月17日)(<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00745/091500092/>, 2025年8月26日最終閲覧)。記事では、菅政権の施策によって確かに携帯料金は短期間で大幅に下がったが、競争促進のルール整備ではなく通信業界、とりわけ携帯大手3社に強い圧力をかけてそれを実現したことが、多くの禍根を残したのも事実としている。

⁶ 一般社団法人テレコムサービス協会MVNO委員会「MVNOの事業環境の整備に関する政策提言 2022」2頁(https://www.telesa.or.jp/vc-files/mvno/mvno_20220318_2.pdf, 2025年8月26日最終閲覧)。同レポートでは、データ接続料については、2020年度から適用された将来原価方式により、算定の早期化や予見性の向上、MNOグループにおけるグループ内優遇の排除、スイッチングコストの低減、eSIMサービスの促進が実現した一方で、セルラーLPWAのMVNOによる利活用はいまだに進んでおらず、また5G(SA方式)に係るMVNO委員会とMNOの事業者間協議が開始されたものの、MVNO委員会が求めているネットワークスライ

このような現状は、第二種指定制度において取引条件の検証可能性を担保する仕組み（接続会計情報の整理・公表を含む）が十分でないことや、接続約款の届出制度による規制の在り方など、制度設計上の検討課題を示唆している。さらに、電気通信事業法に基づく詳細な規制が整備されているため、一般的な競争法である独占禁止法の役割についても検討が必要となっている。第二種指定制度においては、接続約款の届出制に加え、取引条件の検証可能性を担保する仕組み（接続会計情報の整理・公表を含む）の弱さといった特徴があり、事業者間の取引条件の透明性確保について課題が指摘されている。

この結果、卸提供条件に関する競争上の懸念が生じた場合でも、事業法が定める接続約款に準拠した取引が中心となることで、独占禁止法の適用が必ずしも容易ではない状況が生じている。

本論文は、電波の有限性や事業者間の交渉力格差といった構造的課題に対応するために設計された「接続約款」制度が、運用面において交渉の柔軟性を制約し、結果として市場の競争促進という本来の目的の実現を困難にしている側面に着目する。その上で、この形式的ルール中心の規制の限界を明らかにし、実質的な競争環境の整備のために独占禁止法が果たしうる役割を検討する。

本論文は、以上の問題意識に基づき、第二種指定電気通信設備制度を中心に電気通信事業法と独占禁止法という二つの規制体系がどのように交錯し、MVNO市場における競争環境に影響を与えているのかを分析する。具体的には、第一に制度の成立経緯とその市場環境への影響を整理し、第二に接続約款制度をめぐる法的構造と運用上の課題を明らかにする。第三に、独占禁止法の視点から制度的介入の可能性と限界を検討し、両法の規制目的と機能の関係を整理する。その上で、本論文の中心的素材として、電気通信分野における判例（NTT東日本事件最高裁判決）および日本通信対NTTドコモの裁定事例等を取り上げ、紛争の経緯と当局手続の進行を含めて検討する。これにより、卸条件の「枠組み」と「水準」、ならびに非価格条件が争点化する局面で、取引条件の検証可能性がいかに確保され（あるいは確保されにくく）、その限界が競争条件にどのような影響を与え得るかを具体化する。最終的に、以上の分析を踏まえ、MVNO市場における競争促進のための制度改革に向けた具体的な政策提言を行うことを目的とする。

本研究は特定の統計的手法や経済モデルを導入するものではなく、主に文献研究と裁定事例の精査を通じて、制度の規範的整合性と運用上の課題に焦点を当てた法学的分析を行う。これにより、移動体通信市場の健全な競争環境の形成に資する制度的改革を提示することを目指す。

本稿の問いは、第二種指定電気通信設備制度の下で、取引条件の「枠組み」が整備されていても「水準」および非価格条件の検証可能性が不足することにより競争条件がどのように歪み得るか、そしてその「規制の隙間」を独占禁止法がどの違法類型・要件事実によって補完し得るか、にある。

以上の問題意識を具体化するため、本稿は、独占禁止法上の単独取引拒絶という枠組みに依拠し、川上卸と川下小売の関係における価格条件（マージンスクイズ）と、機能・情報・時期といった非価格条件（協議遅延）という二つの局面を中心に検討する。前者は「水準」論点の検証可能性が競争秩序に与える影響を捉える上で典型的であり、後者は、標準化された「枠組み」の下でも運用次第で競争条件が左右され得るという本稿の視点を示すものである。

シングを含めた5Gの高度な利活用に向けた道筋は依然として不透明な状況であるとしておりMVNOのビジネスモデルはMNOの機能開放や価格の柔軟性への課題が挙げられている。

第1章 指定電気通信設備制度の法的構造と競争政策

1.1 電気通信分野における非対称規制とその理論的根拠

本章に入るに当たり、本論文では電気通信分野が、「ボトルネック設備」や「市場支配力」といった構造的特徴を有する特殊な産業であることを前提とする。こうした市場では、単なる民間の契約や一般的な競争法のみでは実効的な競争条件を確保しきれない場合があるため、個別法としての電気通信事業法による特別な制度設計がなされている。本章以下では、こうした特有の産業構造と規制の必要性を関係づけながら、指定電気通信設備制度の法的構造や競争政策上の意義を検討する。上述の前提を踏まえると、日本の電気通信政策はその時々々の市場環境の変化や課題に応じて、公正な競争環境の構築を主要な目標としてきたことがわかる⁷。

1985年の通信自由化を出発点として、電気通信事業法を軸とした競争促進策が段階的に講じられてきたが、その政策アプローチも時代に合わせて変遷している。例えば、1997年から2003年にかけては「公正競争ルールの整備」、2004年以降は「事前規制から事後規制への転換」、2010年以降は「市場環境変化への柔軟な対応」へと重点が移されている⁸。このような政策展開の中で、ネットワーク産業の特性を意識した「非対称規制」は常に重要な手法として位置付けられてきた⁹。

このような非対称規制が採用される背景として、電気通信事業は巨額の初期投資を要する設備産業であり、自然独占や寡占が生じやすい¹⁰。このような市場の競争を歪める根源的な要因は、後発事業者が経済的・技術的に複製することが困難な「ボトルネック設備（不可欠設備）」の存在である¹¹。固定通信における加入者回線網がその典型例であり、これを支配する事業者は、接続の拒否や不利な条件の提示を通じて、実質的に競争を排除する能力（市場支配力）を持つことが可能であるというのが制度上の前提である。

1985年の通信自由化は市場に競争をもたらしたが、旧電電公社から生まれたNTTがこのボトルネック設備を依然として独占していたため、有効な競争条件はすぐには生まれなかった¹²。この経験から、単に参入を自由化する「受動的な競争促進」から、市場支配的事業者に対しネットワークの開放を積極的に義務付けることで競争の土台を築く「能動的な競争条件の整備」へと、政策思想を転換する必要があった。

⁷ 多賀谷一照監修・電気通信事業法研究会 編著『電気通信事業法逐条解説改訂版』265頁（一般財団法人情報通信振興会、2019年）。電気通信事業法における公正な競争とは、電気通信事業のの公共性およびネットワーク産業としての特質性を鑑み、不当な競争の排除や公正妥当な競争ルールの整備を行い、事業者間で徹底した競争が行われることとしている。

⁸ 情報通信審議会「2020年代に向けた情報通信政策の在り方-世界最高レベルの情報通信基盤の更なる普及・発展に向けて-」参考資料92（平成26年12月18日）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000337511.pdf, 2025年12月7日最終閲覧）。

⁹ 総務省『情報通信白書 平成14年版』223頁（ぎょうせい、2002年）。非対称規制とは市場支配力を有する電気通信事業者の反競争的行為を防止し、除去することで市場支配的事業者と新規参入事業者の間における公平な競争を確保するための規制を指すものとして用いる。

¹⁰ 総務省「電気通信事業法について」3頁（2018年10月）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000580688.pdf, 2025年12月20日最終閲覧）。電気通信事業の特性として公共性・自然独占性を説明している。

¹¹ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3）8頁。ボトルネック設備の定義の解説を参考

¹² 総務省郵政事業庁（旧郵政省）＝電気通信審議会「接続の基本的ルールの在り方について」答申（平成8年12月19日）（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pressrelease/japanese/denki/1219j608_1.html#cap1_3, 2025年9月7日最終閲覧）。

当時の答申においてNTT地域通信網のように他事業者にとって接続が不可欠な設備との接続に関しては、設備を有する事業者は接続協議において圧倒的に優位な立場にあることから、接続協議が円滑に進んでいない事例が生じており、事業者間協議を原則とする現行制度は必ずしも有効に機能しないものとなっていると指摘しており、接続の義務化や接続協定の公開の必要性が述べられている。

この政策転換を法制度として具現化したものが、1997年の電気通信事業法改正によって導入された「指定電気通信設備制度」である¹³。本制度は、前年の1996年12月に電気通信審議会が答申した「接続の基本的ルールの在り方について」の提言を直接の基礎としており¹⁴。指定電気通信設備制度は当初NTT(現在のNTT東日本・西日本)の地域通信網を対象とした指定設備制度(現在は第一種指定設備制度)として始まり、後には「ボトルネック設備」を持たないとされる移動体通信市場の競争を促すため、第二種指定設備制度が追加されるなど、市場環境の変化に対応しながら、公正かつ透明な接続を確保するための重要な基盤として機能し続けている。この制度は、支配的ボトルネック設備(または、現在はそれにとどまらない様々な競争阻害要因)を鑑み、一定のシェアを有する事業者の存在に対し、他事業者との公正な接続を義務付けることで、競争の土台となるネットワークアクセスの確保を実現している。

1.2 第一種指定電気通信設備制度：物理的ボトルネックの規律

1.2.1 制度趣旨と指定要件

第一種指定電気通信設備制度は、1997年の電気通信事業法改正によって導入された。その立法趣旨は、1996年の電気通信審議会答申に明確に示されている。答申は、NTT東日本・西日本が保有するメタル回線や光ファイバ等の加入者回線網が、他事業者の事業展開にとって「物理的に不可欠」である点を指摘した¹⁵。利用者は、加入者回線を通じて通信ネットワークに接続されており、どの事業者も最終的にはこの加入者回線(いわゆる「ラストワンマイル」)を経由しなければサービスを提供できない。この構造の下、加入者回線を保有する事業者は、他事業者による利用者へのアクセスを事実上独占し、接続協議において圧倒的な交渉力を有することとなる。こうした構造的な交渉力の格差が存在する状況では、事業者間の自由な協議のみでは公正かつ合理的な接続条件の実現は困難である。そこで答申は、透明性・公平性・迅速性・合理性を備えた接続条件を確保するための特別なルールとして、第一種指定電気通信設備制度の創設を提言した¹⁶。

この制度趣旨を踏まえ、指定要件は極めて明確かつ客観的に定められている。具体的には、都道府県単位で、その地域における加入者回線数が全体の50%を超える設備を保有する事業者の設備が指定の対象となる¹⁷。このような定量的基準は、物理的ボトルネックを実質的に支配する事業者を的確に特定することを意図しており、制度導入以降、現在のNTT東日本およびNTT西日本が保有する固定通信設備が一貫して指定されてきた¹⁸。

¹³ 総務省郵政事業庁(旧郵政省)「電気通信事業法施行規則の改正案に対する答申」(平成9年10月24日)(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pressrelease/japanese/denki/971024j604.html, 2025年9月8日最終閲覧)。平成9年の電気通信事業法施行規則変更之际、電気通信事業者間の接続制度の充実を図ることを目的としている。またこの時点で移動体通信用の端末系伝送路設備を指定電気通信設備の対象とするか否かについては、制度全体の見直しと合わせ3年後に見直すこととしておりのちの第二種指定電気通信設備制度の実現への示唆が含まれている。

¹⁴ 総務省郵政事業庁(旧郵政省)・前掲注12)

¹⁵ 総務省郵政事業庁(旧郵政省)＝電気通信審議会・前掲注12)第IV章第1節1。特別な接続ルールの必要性として、利用者が最終的には加入者回線を経由しなければ到達しない旨等を述べる。

¹⁶ 総務省総合通信基盤局「指定電気通信設備制度の枠組み」2頁(平成21年3月3日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000010993.pdf, 2025年9月12日最終閲覧)。

¹⁷ 電気通信事業法施行規則 第23条の2第3項は、電気通信事業法第33条第1項の総務省令で定める割合を「二分の一」と規定している。

¹⁸ 総務省「第一種指定電気通信設備との接続に関する情報」(https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/dai1syudai2syu/108254-03.html, 2025年9月12日最終閲覧)。現在も第一種指定設備設置者としてNTT東日本、NTT西日本(2社)を指定している。

1.2.2 規制の枠組み:大臣認可と原価主義

第一種指定電気通信設備制度の特徴の一つは、接続条件に対する事前的な規律が強い点にある。指定事業者は、他の電気通信事業者との接続条件を定めた「接続約款」を作成し、サービス提供に先立って総務大臣の認可(認可制)を受けなければならない。これは、事業者が一方的に届け出るだけで効力が生じる届出制とは異なり、規制当局が接続料や技術条件の内容を事前に審査し、妥当性を確認した上で認可するという意味で、いわゆる事前規制として位置付けられる¹⁹。

特に接続料の算定方法は原価主義により規律されており、その中核として長期増分費用方式(Long-Run Incremental Cost: LRIC)が用いられてきた。LRIC方式は、実際の費用発生額(ヒストリカル・コスト)ではなく、現時点で利用可能な効率的な設備・技術により、同規模・同能力のネットワークを新たに構築すると仮定した費用概念(フォワード・ルッキング・コスト)に基づいて接続料を算定する考え方である²⁰。このような費用概念の採用は、ボトルネック設備の保有者が過去の費用構造をそのまま接続料に反映させることを抑制し、競争事業者にとって予見可能で合理的な水準の接続料を通じて競争環境を整備することを企図するものと整理できる(ボトルネック設備の考え方については前掲答申参照)。加えて、第一種指定電気通信設備接続料規則は、接続料の原価及び利潤の算定や、別表における費用算定方式等を定めている²¹。このような原価主義に基づく料金規律は、ボトルネック設備に関する独占的な価格設定の抑制に資する制度的メカニズムである。

1.2.3 透明性の確保:接続会計制度の義務付け

第一種指定制度のもう一つの極めて重要な規制ツールが、「接続会計」の整理・公表義務である。電気通信事業法第33条第13項は、第一種指定電気通信設備を設置する事業者に対し、接続に関する会計を他の事業会計から分離して整理し、その収支状況等を公表することを義務付けている²²。この具体的な方法は、第一種指定電気通信設備接続会計規則(以下「接続会計規則」)によって詳細に定められている²³。接続会計制度の核心は、指定事業者の会計組織を機能的に二つの部門に擬制的に分離することにある。一つは、ボトルネック設備である第一種指定電気通信設備を管理・運営し、他事業者(自社のリテール部門を含む)に卸売する「第一種指定設備管理部門」である。もう一つは、その管理部門から設備をアクセスチャージ(接続料)ベースで

¹⁹ 電気通信事業法第33条第2項は、第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者が、接続約款に定める接続料及び接続条件について、その実施前に総務大臣の認可を受けなければならない旨を定める。なお、本文でいう事前規制とは、事業者の行為が市場に与える影響が顕在化する前の段階で、料金・条件等について、行政庁の認可・届出等を通じて事前に規律する手法を指す。制度の概説として、総務省総合通信基盤局・前掲注16)2頁参照。また、事前規制(料金等の事前的規律)とその緩和の方向性につき、総務省・前掲注10)1頁参照。同資料は、一般の事業者について「新規参入や料金に関する事前規制を緩和(現在では、利用者向け料金の事前規制は原則撤廃)」する一方で「消費者保護ルールを充実」する旨を説明している。

²⁰ 長期増分費用モデル研究会「長期増分費用モデル研究会報告書(平成11年9月)」5頁(https://www.soumu.go.jp/main_content/000618727.pdf, 2025年9月12日最終閲覧)。同報告書は、長期増分費用方式(LRIC)を、事業者のネットワークの費用を、実際の費用発生額ではなく、現在と同じ加入者数規模とトラフィックに対する処理能力を備えたネットワークを現時点で利用可能な最も低廉で最も効率的な設備と技術で新たに構築した場合の費用額に基づいて計算する方式と定義している。

²¹ 第一種指定電気通信設備接続料規則は、接続料の設定に当たり、原価及び利潤の算定に用いる資産・費用の範囲や算定手順を定め、別表において費用算定方式等を示している。

²² 電気通信事業法第33条第13項「第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者は、総務省令で定めるところにより、第一種指定電気通信設備との接続に関する会計を整理し、及びこれに基づき当該接続に関する収支の状況その他総務省令で定める事項を公表しなければならない。」

²³ 第一種指定電気通信設備接続会計規則第1条は、同規則の目的を「第一種指定電気通信設備との接続に関する会計の整理の方法を定めるとともに、当該接続に関する収支の状況を明らかにし、もって接続料の適正な算定に資すること」と定めている。

調達し、それを用いてエンドユーザーに電話やインターネット等のサービスを提供する「第一種指定設備利用部門」である²⁴。

この会計上の分離は、独占的な地位にある統合事業者が行いがちな反競争的行為、すなわち「内部補助」や「マージンスクイズ」を防止するために設計されている。内部補助とは、独占的な卸売部門で得た超過利潤を、競争に晒されている小売部門の赤字補填に用いる行為である。また、マージンスクイズとは、競争相手である他事業者に課す卸売料金を高水準に維持しつつ、自社の小売部門が提供するサービス料金を低水準に設定することで、卸売料金と小売料金の差（マージン）を圧縮し、競争相手の収益性を悪化させて市場から締め出す行為を指す。

接続会計制度は、指定事業者の「管理部門」と「利用部門」の間の取引について、認可接続約款等に記載された接続料（一定の場合には接続料規則の規定を準用して算定した金額）を用いた振替により整理することを求める²⁵。また、接続会計財務諸表について、職業的に資格のある会計監査人による計算結果証明を得ることが義務付けられている²⁶。実際に、NTT東日本は「接続会計報告書」をウェブサイト上で公表している²⁷。こうした透明性の確保は、内部補助やマージンスクイズといった行為の外部からの検証可能性を高め、抑止に資する効果を持っていると考えられる。

1.3 第二種指定電気通信設備制度：移動体通信市場における市場支配力の規律

1.3.1 制度趣旨と指定要件

1.3.1.1 制度導入の背景と立法経緯

第二種指定電気通信設備制度は、2001年（平成13年）の電気通信事業法改正により導入された、移動体通信市場における非対称規制である²⁸。制度設計の趣旨や検討経緯は、電気通信審議会による第一次答申に示されている²⁹。

²⁴ 第一種指定電気通信設備接続会計規則 第5条第1項「事業者は、電気通信事業に関連する資産並びに費用及び収益を、第一種指定設備管理部門と第一種指定設備利用部門とに適正に区分して整理しなければならない。」

²⁵ 第一種指定電気通信設備接続会計規則 第5条第2項は、第一種指定電気通信設備の利用に関する第一種指定設備管理部門と第一種指定設備利用部門との取引について、認可接続約款等に記載された接続料を用いた振替により整理すべきこと、及び、当該接続料が認可接続約款等に定められていないときは接続料規則の規定を準用して算定した金額の振替により整理すべきことを定めている。

²⁶ 第一種指定電気通信設備接続会計規則 第11条は、接続会計財務諸表が同省令の規定に基づいて適正に作成されていることについて、職業的に資格のある会計監査人による証明を得なければならない旨を定める。

²⁷ 東日本電信電話株式会社（NTT東日本）「接続会計報告書」（情報webステーション）（<https://www.ntt-east.co.jp/info-st/finarep/index.html>, 2025年12月22日最終閲覧）。

²⁸ 衆議院「法律第六十二号（平一三・六・二二）」（平成13年6月22日）（https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/15120010622062.htm, 2025年12月22日最終閲覧）。電気通信事業法及び電波法の一部を改正する法律（平成13年法律第62号）により、電気通信事業法に第34条（第二種指定電気通信設備との接続）が新設された。同法は2001年6月22日に成立し、同年11月30日に施行された。

²⁹ 電気通信審議会「接続ルールの見直しについて 電気通信事業法の一部を改正する法律（平成9年法律第97号）附則第15条を踏まえた接続ルールの見直しについて 第一次答申」7頁以下（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pressrelease/japanese/PDF/denki/001221j60201.pdf, 2025年12月22日最終閲覧）。同答申は、移動体通信事業者の設備について、①複数事業者による設備競争が存在し代替性があること、②固定網のような絶対的ボトルネック性は認められないこと等を踏まえ、第一種指定電気通信設備の対象外とする一方、市場支配力を有する事業者については接続約款の作成・公表等による透明性確保が必要であるとした。また、福田正樹『情報通信と独占禁止法』31頁（信山社、2008年）。においても第二種指定電気通信設備制度は不可欠設備に着目した制度ではなく、市場から排除がないようにするための最低限のルールが必要と提言され創設された制度と論じられている。

当時は第一種／第二種電気通信事業という事業区分が存在し、接続規律は主として固定系の指定電気通信設備（第一種指定）を念頭に構築されていたが³⁰、2001年改正により、移動体通信の設備についても、一定の要件を満たすものを第二種指定電気通信設備として指定し、接続約款の作成・公表等を通じて透明性確保を図る枠組みが整備された³¹。

1.3.1.2 第二種指定電気通信設備の定義と指定基準

電気通信事業法は、第二種指定電気通信設備を、移動体通信の用に供する電気通信回線設備のうち、他の電気通信事業者との間の適正かつ円滑な接続を確保すべき特段の必要性があるものとして、総務大臣が指定するものと定義する³²。

指定基準は電気通信事業法施行規則に委任されており、端末設備の接続数（端末シェア）等の基準に照らして総務大臣が指定することになる³³。総務省の説明資料では、移動通信市場における二種指定に関して、業務区域ごとの端末シェアが一定割合（10%超等）を一つの整理基準として示されている。さらに、平成24年5月29日の電気通信事業法施行規則の一部改正により、改正前は端末シェア25%超を基準としていたところ、移動通信分野の二種指定の指定基準（端末シェア）が10%へ引き下げられ、ソフトバンクモバイル株式会社（現ソフトバンク株式会社）がこの改定で対象に含まれた³⁴。また、制度運用の経緯に関する総務省資料では、端末シェアが25%を超えたことを契機に指定が行われた例（KDDIの指定）が示されている³⁵。なお、制度設計当時の国際的議論として、EUの相互接続指令（97/33/EC）においても、市場占有率25%超をSMP（顕著な市場支配力）の推定基準とする規定が置かれているためこの考え方は日本国内にとどまらない一定の共通概念として考慮することができると考えられる³⁶。

1.3.1.3 指定の性格：「相対的市場支配力」概念の採用

第二種指定制度の特徴的な点は、第一種指定が「ボトルネック設備」という物理的・技術的不可欠性に着目するのに対し、「相対的に多数の加入者を収容する」という市場シェアに基づく相対的市場支配力の概念を採用していることである³⁷。

³⁰ 林 秀弥＝武智健二『オールラウンド電気通信事業法』8頁（勁草書房、2015年）。2001年改正前の電気通信事業法においては、第一種電気通信事業（電気通信回線設備を設置する事業）と第二種電気通信事業（設置しない事業）という事業区分が存在し、接続は当事者間の協議に基づき行われる原則だが、相互接続の協定は認可による要するものとされていた。

³¹ 第二種指定電気通信設備制度の位置付け（移動体通信市場における市場支配力に着目した非対称規制）及び指定電気通信設備制度の概要につき、電気通信事業法第33条及び第34条参照。また、制度の概説として、総務省・前掲注10）10頁参照。

³² 電気通信事業法第34条第2項

³³ 電気通信事業法施行規則第23条の9の2。第二種指定電気通信設備の指定基準は同規則に委任されている。

³⁴ 総務省・前掲注10）10頁（「二種指定設備設置者（移動系）…端末シェアが10%を超える電気通信事業者」との整理を示す）。ただし平成24年5月29日の電気通信事業法施行規則の一部改正以前は25%を超えることが基準となっており、ソフトバンクモバイル株式会社（現在のソフトバンク株式会社）がこの改定で対象となった。

³⁵ 総務省総合通信基盤局「指定電気通信設備制度創設の背景・趣旨」（平成23年8月19日、資料3-2参考資料）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000126231.pdf）。2頁（「KDDIの端末シェアが25%を超えたため…指定」）、6頁脚注（「業務区域における端末シェアが25%を超える…」）。

³⁶ Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP), Article 4(3) (EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997L0033>, 2025年12月22日最終閲覧)。同条は、一定の地理的範囲における特定の電気通信市場で市場占有率が25%を超える場合に「SMP (significant market power) を有すると推定する」旨を規定する。あわせて、総務省総合通信基盤局・前掲注35）11頁においても、EU相互接続指令（97/33/EC）を引きつつ「25%」をSMP推定の目安として紹介している。

³⁷ 総務省・前掲注10）10頁。総務省は、第一種指定が「ボトルネック性」を根拠とするのに対し、第二種指定は「市場支配力（一定の市場シェア）」を根拠とする点で異なると説明する。

この違いは、両市場の構造的相違に由来する。固定通信市場においては、加入者回線網（いわゆる「ラストワンマイル」）が自然独占的性質を有し、物理的に代替困難なボトルネック設備として存在する。これに対し、移動体通信市場では、固定網と異なり、複数の移動体通信事業者が加入者回線を含め自ら設備を構築し、全国にエリア拡大されてきたことから、加入者回線を含めたネットワークの代替性が一定程度認められる³⁸。したがって、固定通信のような絶対的なボトルネック性は存在しないが、周波数の有限性、巨額の設備投資の必要性、ネットワーク外部性等により、実際には寡占的市場構造が形成され、特定事業者が市場支配力を行使しうる状況にある³⁹。

このような市場構造認識の下、第二種指定制度は、一定の市場シェア（端末シェア10%超等）を有する事業者を「相対的に市場支配力を有する」ものとみなし、その市場支配力の濫用を防止するための最小限の規律を課すという、バランスの取れた規制アプローチを採用したのである⁴⁰。

1.3.2 規制の枠組み：届出制の採用とその背景

本節では、第二種指定制度の規制枠組みを第一種指定制度との比較において整理した上で、制度導入後の段階的な規制強化の経緯を概観する。

1.3.2.1 第一種指定制度との体系的差異

第二種指定制度は、指定電気通信設備制度の一類型でありながら、その規制の根拠・手段・強度において第一種指定制度と体系的に異なる。第一種指定は、加入者回線網のような物理的ボトルネック（不可欠設備）を前提に、接続条件・料金を事前に統制し、透明性を確保することで独占的行動を抑制する枠組みである。これに対し第二種指定は、移動体通信市場の構造上、絶対的なボトルネック性は前提としない一方で、相対的に多数の加入者を収容する事業者が市場支配力を行使しうるという認識に立ち、最低限の規律を課して公正競争を確保しようとする。

このような規制哲学の違いは、接続約款が認可制か届出制か、接続料算定や会計規律をどこまで制度化するか、そして監督が事前審査中心か事後的な命令・紛争処理中心かといった設計差として現れる。両制度の主要な差異を整理すると、以下の表のとおりである⁴¹。

【表1】第一種・第二種指定電気通信設備制度の比較

³⁸ 2001年当時、移動体通信市場にはNTTドコモ、KDDI（DDIセルラー・IDO・ツーカーグループ）、J-フォン（現ソフトバンク）の3グループがMNOとして全国展開しており、理論上は設備ベースの競争が可能な市場構造であった。現在も楽天モバイルを加えた4社による設備競争が行われている。

³⁹ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3）8頁。移動系の電気通信設備は固定系のような「ボトルネック設備」と一概に整理できない一方、電波の割当てには限りがあることから参入が起こりにくく、市場において相対的に高いシェアを有する事業者との相互接続がサービス提供上不可欠となり得るなど、市場支配力が形成されうることが示されている。また、総務省総合通信基盤局「モバイル市場の競争促進」5頁（平成23年8月19日）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000126230.pdf, 2025年12月30日最終閲覧）。では、モバイル市場が「電波の有限希少性により新規参入が困難な寡占的な市場」と整理されている。

⁴⁰ 石岡克俊『電気通信事業における接続と競争政策』60頁（三省堂、2012年）。石岡は、移動体通信事業は有限の周波数を有効活用し公共の福祉を増進するため、総務省が周波数管理を行い事業者が免許（周波数の割り当て）を受ける必要があることから構造的に寡占につながりやすく、固定通信のような絶対的ボトルネック規制とは異なる市場構造に即した規律があると論じる。

⁴¹ 総務省・前掲注16）及び石岡・前掲注40）を基に筆者作成。

比較項目	第一種指定電気通信設備制度	第二種指定電気通信設備制度
規制の根拠	物理的ボトルネック／設備の不可欠性	端末シェアに基づく交渉力／相対的市場支配力
主な対象設備	固定通信(加入者回線網等)	移動体通信(基地局・交換機等)
指定基準	都道府県ごとに固定端末系伝送路設備の回線数シェアが50%超	業務区域ごとに特定移動端末設備の接続数シェア(前2年度末平均)が10%超
接続約款	原則:総務大臣による認可制	総務大臣への届出制
接続料算定	固定系を中心に、効率的なネットワーク構成を前提とする算定(LRIC[長期増分費用]等)を含む厳格なルールで算定・事前審査	二種接続会計(実績値)を基礎に、法定機能ごとに実績原価方式または予測(将来原価)＋事後精算(実績原価)の枠組みで算定
接続会計	会計分離・公表義務(会計監査人の証明あり) ※導入当初から	整理・公表義務(監査証明は原則なし) ※2010年改正で義務化
制度趣旨	物理的に代替困難な設備への接続確保と独占的価格設定の防止	市場支配力の濫用防止と新規参入促進(設備投資インセンティブへの配慮)

このように、第二種指定制度は第一種指定制度の単なる拡張ではなく、移動体通信市場における設備競争の可能性と投資インセンティブへの配慮を踏まえ、第一種よりも規制密度を相対的に抑えた規律として構成されている。

1.3.2.2 段階的規制強化の経緯

第二種指定制度は導入後、市場環境の変化に応じて段階的に規制が強化されてきた。主要な制度改正を時系列で整理すると、以下のとおりである。

2001年(平成13年)11月:制度導入

制度導入時の指定基準は端末シェア25%超であり、現行では業務区域ごとの端末シェア10%超が指定の目安とされる⁴²。接続約款は届出制とされ、導入当初は接続会計義務は課されていない⁴³。

2010年(平成22年):接続会計の義務化

⁴² 総務省・前掲注34)

⁴³ 制度導入時の電気通信事業法第34条には、第二種指定事業者に対する接続会計の整理・公表義務に関する規定は特段置かれていなかった(接続会計義務は2010年改正による第34条6項追加後:詳細は注44)参照)。

「放送法等の一部を改正する法律」により、第二種指定事業者に対しても接続会計の整理・公表義務を導入⁴⁴。ただし、第一種と比べると簡素な枠組みにとどまる。この改正の背景には、MVNOの役割が増大し、接続料の透明性確保の必要性が高まったことがある⁴⁵。

2015年(平成27年): 接続・卸規律の強化

電気通信事業法改正により、①アンバンドルした形での接続義務の明確化、②卸電気通信役務に関する届出義務の新設、③禁止行為規制の拡充(不当な差別的取扱いの禁止等)が行われた⁴⁶。この改正は、MVNO市場の更なる活性化と、MNOによる自己優遇的行為の防止を目的とするものであった⁴⁷。

このように、第二種指定制度は、当初の「ライトタッチ規制」から、市場の実態と政策課題の変化に応じて段階的に規制を変化させてきた。これは、制度が一定の柔軟性と適応力を持つことを示す一方で、当初の制度設計が市場の実態と完全には整合していなかったことも示唆している⁴⁸。

1.3.3 透明性確保メカニズムの限界: 接続会計義務の段階的導入とその不十分性

1.3.3.1 接続会計義務不在の立法判断とその帰結

第二種指定制度における重要な制度設計上の判断の一つは、制度導入当初(2001年)において、第一種制度が備える厳格な接続会計の整理・公表義務を課さなかったことである⁴⁹。第一種指定制度においては、第一種指定電気通信設備を設置する事業者に対し、当該指定電気通信設備を用いて行う電気通信役務提供業務に係る収支の状況等を総務大臣に報告し、公表する義務を課している⁵⁰。具体的には、「第一種指定電気通信設備接続会計規則」により、指定事業者の会計を「第一種指定設備管理部門」(卸売部門)と「第一種指定設備利用部門」(小売部門)に擬制的に分離し、両部門の損益計算書、貸借対照表、固定資産明細等を作成し、公認会計士又は監査法人の証明を得た上で公表することが求められる⁵¹。この仕組みにより、①卸売部門から小売部門への内部振替価格が外部事業者への卸売価格と整合的か、②内部補助やマージンスクイズが生じていないか、を外部から検証可能となる⁵²。これに対し、第二種指定制度は、

⁴⁴ 第二種指定事業者に接続会計の整理・公表義務を導入したのは、放送法等の一部を改正する法律(平成22年法律第65号)による電気通信事業法改正(当時の第34条に、第二種指定設備との接続に関する会計の整理・公表義務を追加)である(現行条文: 電気通信事業法第34条第6項参照)。

⁴⁵ 総務省・前掲注2)8頁及び15頁。同とりまとめは、モバイル市場の接続形態が多様化・複雑化する中で「接続料や接続条件の透明性向上等を求める意見」や、二種指定事業者とMVNOとの間で紛争事案が生じていることを指摘している。

⁴⁶ 総務省総合通信基盤局「電気通信事業法改正に伴う関係省令等の整備(資料66-3-1)」17頁及び23頁(平成27年11月10日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000385385.pdf, 2025年12月30日最終閲覧)。平成27年法律第26号(電気通信事業法等の一部を改正する法律)により、指定電気通信設備を用いる卸電気通信役務について事後届出制(届出内容の整理・公表)を導入するとともに、二種指定制度(携帯電話網の接続ルール)につきアンバンドル機能等に関する規律を整備した。

⁴⁷ 総務省総合通信基盤局・前掲注46)2頁および5頁。同資料は、改正の概要として、指定設備を用いる「卸制度」につき事後届出制(届出内容の整理・公表)を導入することや、「グループ会社への不当な優遇の禁止」等を掲げ、公正な競争の促進を目的とする旨を整理している。

⁴⁸ 石岡克俊「移動体通信事業に対する接続規制の再検討」KEO Discussion Paper No. 136(2015年7月)、4頁・19頁(<https://www.sanken.keio.ac.jp/publication/KEO-dp/136/KEO-DP136.pdf>, 2025年12月30日最終閲覧)。4頁では接続規制が「現在に至るまで一貫して充実・強化」されてきた旨及び19頁では情報通信審議会答申等を契機として二種指定制度の検証・見直しが行われ、MVNOの進展等の市場環境の変化を踏まえて制度の位置づけが再整理され、指定基準値が25%→10%へ見直される等、規制が拡充された経緯が論じられている。

⁴⁹ 2001年の電気通信事業法改正時、第34条には接続会計に関する規定は存在しなかった。接続会計義務が導入に関しては前掲注43)及び前掲注44)参照。

⁵⁰ 電気通信事業法第33条第13項。

⁵¹ 第一種指定電気通信設備接続会計規則 第5条以下。詳細は前掲注23-26参照。

⁵² 公正取引委員会事務総局「公益事業分野における相互参入について」45頁(平成17年2月)(https://www.jftc.go.jp/dk/kiseikaikaku/kisei_kako_files/050218hontai.pdf, 2025年12月30日最終閲覧)。

2001年の制度導入時には接続会計に関する規定を一切置かなかった。この判断の背景として、移動体通信市場の特性に照らし、接続料算定の透明性向上と過度の規制コスト増大の回避とのバランスに配慮すべきとの考慮も示されていることから、コスト度外視の過度な規制を意図しないという判断があったものと考え⁵³。

しかし、この政策判断により、以下に述べるような課題が生じることとなった。

1.3.3.2 情報の非対称性とMVNOの構造的劣位

接続会計義務の限定的適用（および外部検証に必要な詳細情報の不足）は、MNO（移動体通信事業者）とMVNOとの間に、著しい情報の非対称性を生じさせる⁵⁴。

MNOは、自社の無線アクセスネットワークとコアネットワークを保有する垂直統合事業者であり、自社ブランド（メインブランド、サブブランド）によりエンドユーザー向けの小売サービスを提供する一方で、MVNOに対してはネットワークを卸売する。この二つの取引における価格設定が適正かつ整合的であることは、公正競争の前提である⁵⁵。具体的には、卸売価格と小売価格との間に、（個々のMVNOの実際の費用水準ではなく）合理的な事業運営を前提とした下流の提供費用を賄い得る利幅が確保される必要がある。

このような利幅が確保されない場合、いわゆるマージンスクイズが生じ、MVNOは構造的に利益を確保できず、市場から排除される⁵⁶。

接続会計が存在しない場合、上記利幅の検証に必要な情報、すなわち、(1) MNOが自社小売部門に対して適用している内部振替価格、(2) MNOの卸売部門における実際の原価構造、(3) 共通費用（ネットワーク構築・運用費用等）の卸売部門・小売部門への配賦方法、(4) 端末販売奨励金等の小売段階での費用の取扱い⁵⁷が不透明となる。これらの情報が十分に開示されない場合、MVNOは以下のような状況に置かれることとなる。

第一に、交渉力の非対称性である。MVNOがMNOに対し接続料の引き下げを求める交渉を行う際、接続料の算定根拠（原価構造、配賦、内部振替価格等）が不透明であるため、MVNOはその妥当性を具体的に検証する手段が限られている。MNOが「当社の原価を反映した適正な料金

覧）。独占分野からの内部補助による不当廉売の判断にあたり、独占分野とそれ以外の分野について「適切な会計分離が行われる必要がある」と述べる。加えて、公正取引委員会「排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針」5 供給拒絶・差別的取扱い(1)(平成 21 年 10 月 28 日) (<https://www.jftc.go.jp/dk/guideline/unyoukijun/haijyogata.html>, 2025 年 12 月 30 日最終閲覧)。供給先事業者が対抗困難なほど近接した価格設定等（いわゆるマージンスクイズ）につき、排除行為該当性の判断枠組みを示している。

⁵³ 情報通信審議会「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 答申」28頁(平成 21 年 10 月 16 日) (https://www.soumu.go.jp/main_content/000041213.pdf, 2025 年 12 月 30 日最終閲覧)。過度な規制コストの抑制と接続料算定の透明性向上の両面への配慮を制度上で検討する事の必要性が述べられている。

⁵⁴ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3) 12頁(接続に当たって必要となる情報を「十分に開示せず」又は接続手続を遅延させることが、競争事業者の新規参入阻止・事業活動困難化につながり得る旨)。

⁵⁵ 舟田正之「経済法序説(3)」立教法学92号82頁(2015年)。個別の大企業が川上市場と川下市場にまたがる事業活動を行うことによる反競争的行為(マージンスクイズ等)が論点としている。

⁵⁶ マージンスクイズの基本的な考え方については、公正取引委員会・前掲注54)。電気通信市場におけるマージンスクイズに関する判例に関しては後述するNTT東日本事件があり、舟田正之『独占禁止法の研究』116頁(勁草書房, 2021年)。では当該事件の独禁法違反適用は接続料に関する議論そのものよりもマージンスクイズの状況が発生したことであるとしている。その他、川濱 昇「判批」川濱 昇ほか編『経済法判例百選(第3版)』16頁(2024年)。においてもマージンスクイズのような逆ざや状態は実質的な取引拒絶とみなすのは容易である。としており、学説と判例の相違も見られない。

⁵⁷ 接続料算定における原価情報(接続会計等)の重要性については、総務省＝公正取引委員会・前掲注3) 18頁。当該他事業者(ここでいうMVNO)が負担すべき金額を、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた金額に照らして公正妥当ではないものとすることや、自己若しくは自己の関係事業者が負担すべき金額に比して不利なものとするを不当としており費用会計に関しても留意をしている。

である」と主張した場合、MVNOがこれに実証的に反論することは容易ではない⁵⁸。この状況は、MNOが相対的に有利な交渉上の地位を保持することを可能にする。

第二に、紛争解決の困難性である。MVNOがMNOの接続料に不満を持ち、電気通信事業紛争処理委員会のあっせん・仲裁・裁定を求める場合でも、原価データが開示されなければ、裁定機関は適正価格を判断する根拠を欠く。実際、後述する日本通信対NTTドコモの2007年裁定においても、接続料の具体的金額については「引き続き協議」とされ、明確な判断が示されなかった一因は、原価情報の不足にあったとの考察ができる⁵⁹。

第三に、イコール・フットイングの検証可能性である。MNOが自社のサブブランド(UQモバイル、ワイモバイル等)を通じてMVNOと競合する料金プランを提供する場合、当該サブブランドに適用される内部振替価格と、独立系MVNOに適用される卸売価格が同等であるかを外部から検証することは困難である。この状況は、「形式的には接続義務を遵守しているが、実質的には自己優遇が行われている可能性」を排除しきれないという課題を生じさせる⁶⁰。

1.3.3.3 2010年改正による接続会計の部分的導入

上述の問題認識を背景に、2010年(平成22年)の「放送法等の一部を改正する法律」により、第二種指定制度にも接続会計の整理・公表義務が導入された。改正後の電気通信事業法第34条第6項は、第二種指定事業者に対し「その指定電気通信設備を用いて行う電気通信役務の提供の業務に係る収支の状況その他総務省令で定める事項を総務大臣に報告し、かつ、公表しなければならない」と規定する⁶¹。

この改正の背景には、以下の政策的認識があったと考察できる。第一に、MVNO市場の成長(2010年3月末時点でMVNO契約数268万(前期比 9.5%増))により、MVNOの役割がこれまで以上に無視できないものとなったこと⁶²。第二に、公正取引委員会＝総務省が平成13年に公表した「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」において、接続・卸等に関する差別的取扱い等や、接続料金・卸料金を下回る料金設定等の排除効果を生じ得る行為類型が整理され

⁵⁸ 電気通信設備の接続における交渉力の非対称性については、総務省＝公正取引委員会・前掲注3)9頁(「電気通信設備の接続制度は、電気通信事業者間の交渉力の相違等に着眼して…」)参照。

⁵⁹ 総務省電気通信事業紛争処理委員会「平成19年7月9日申請(基・電・料金サービス課平成19年7月9日第196号)(MVNOとMNO間の接続に関する裁定)」7頁(2007年11月30日)。

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/case/pdf/hunso_shimon_06.pdf, 2025年12月30日最終閲覧)。総務省総合通信基盤局料金サービス課「日本通信株式会社と株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモの電気通信設備の接続に関する裁定について」(2007年12月)1頁。

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/case/iinkai/pdf/071204_1_3.pdf, 2025年12月30日最終閲覧)。これらによれば、裁定(日本通信対NTTドコモ)において、接続料金の具体的金額については、接続に関する細目についての協議が行われるまでには至っていないとして「裁定を行わない」とされ、当事者間の継続協議に委ねられた。あわせて、継続協議に当たって「相互に必要な情報提供」を行うことや、算定式の合理性検証のため「当該式に代入するデータは可能な限り開示」すること等が示されている。

⁶⁰ (一社)テレコムサービス協会MVNO委員会・前掲注6)8頁。MVNO側の立場から接続約款と卸契約の運用やサブブランド等をめぐり、形式的にルールを充たしていても、実質的な自己優遇(とりわけグループ内取引条件の透明性の限界)を排除しきれないとの問題が生じ得ることを提起している。

⁶¹ 電気通信事業法第34条6項。

⁶² 総務省「電気通信サービスの契約数及びシェアに関する四半期データの公表(平成21年度第4四半期(3月末))」5頁(平成22年7月6日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000073161.pdf, 2025年12月30日最終閲覧)。同資料によれば、2010年3月末時点のMVNO契約数は268万である(携帯電話及びPHS契約数の内数)。

ていること⁶³。第三に、EUや英国においても移動体通信分野での会計分離が進展していたこと⁶⁴、である。

しかしながら、2010年改正により導入された接続会計は、第一種指定電気通信設備制度と比較し相対的に簡素なものにとどまった⁶⁵。第二種指定電気通信設備制度における接続会計の整理・公表の枠組みは、接続料算定の透明性向上と過度の規制コスト増大の回避とのバランスに配慮した設計とされる⁶⁶。また、内部振替価格の具体的な算定方法や、共通費用の配賦基準の詳細開示については、第一種ほど明確な制度化がされていない⁶⁷。

この簡素化の理由として、総務省は「第二種指定事業者の事務負担への配慮」「設備投資インセンティブへの悪影響の回避」を挙げている⁶⁸。さらに、この制度設計の下では、接続会計義務は導入されたものの、MVNOが実質的に原価を検証し、マージンスクイズの有無を判断することは依然として容易ではない⁶⁹。本稿が第2章で詳述するように、この接続会計制度の限定的な適用範囲が、MVNO市場における競争環境に一定の影響を与えていると考えられる。

1.4 制度比較の体系的整理と競争政策上の意義

ここまで分析してきたように、第一種指定制度と第二種指定制度は、単に規制の強弱が異なるだけでなく、その根底にある規制哲学も相当程度異なると整理できるのではないかと考える。

第一種指定制度は、自然独占性・ボトルネック性を有する設備を、他事業者にとって不可欠なインプット（ボトルネック設備）として位置付け、接続条件（とりわけ接続料等）の水準について事前の行政関与を通じて規律する点で、公益事業規制に近い側面を有する⁷⁰。その目的は、独占的価格設定の抑止を通じて、不可欠な入力要素（インプット）を全ての事業者が公正な条件で利用できるようにすることにある。

⁶³ 公正取引委員会＝総務省・前掲注3) 12頁・33～34頁。同指針は、接続・共用・卸等に関し、競争事業者に対する不利な取扱い（差別取扱い等）や、接続料金・卸料金を下回る料金設定、内部補助等を通じて競争事業者の事業活動を困難にさせ得る行為類型を整理している。なお、同名の指針は平成13年11月30日に公正取引委員会＝総務省により作成・公表され、その後見直しが行われている（公正取引委員会『「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」の公表について」1頁（平成13年11月30日）（https://www.jftc.go.jp/dk/kiseikaikaku/kisei_kako_files/01113001.pdf, 2025年12月30日最終閲覧））。

⁶⁴ 情報通信審議会・前掲注53) 23頁。二種指定制度では販売奨励金等の営業費が接続料の多くを占め、設備費ベースの一種指定に比べ原価が不透明としつつ、市場の成熟や公平性の観点から算入範囲の厳格化が求められる一方、実務上の制約から全費用の精査は困難な状況としている。また、海外当局（例：Ofcom等）の例を引きながら、接続料算定や透明性確保に関する検討素材を示している。

⁶⁵ 総務省総合通信基盤局・前掲注16) 4頁。同資料は、指定電気通信設備制度の比較として、第一種指定（固定系）について「接続会計の整理義務」を掲げる一方、第二種指定（移動系）については同義務を当然に伴うものとして位置付けていないこと、また「省令上等の定めなし→規制会計は整理不要」と整理しており、第一種と比べた制度設計の相対的な簡素性を示している。

⁶⁶ 第二種指定における接続会計の制度設計に関しては、情報通信審議会・前掲注53) 参照。

⁶⁷ 情報通信審議会・前掲注53) 14頁・22頁。同答申は、二種指定制度の下では、接続料算定について、接続会計に基づく算定や算定結果の検証（規制会計）等の仕組みが整備されていない状況にあることや、配賦基準の恣意性（「音声通話コスト」と「データ通信コスト」の分計等）により不当な内部相互補助が生じ得ることを指摘している。あわせて、同答申20頁・27頁は、一種指定制度について、制度創設時から接続会計に基づく接続料算定等により原価・利潤の範囲等を明確化し、透明性を高めてきた旨を述べている。

⁶⁸ 情報通信審議会・前掲注53) 25頁・28頁。同答申は、二種指定における適正利潤（自己資本利益率）につき「設備投資に係る調達コストを適正な範囲で賄えるような水準」とすることを基本とする旨を述べ、過度に抑制的な設定が設備投資インセンティブに与える悪影響を回避すべきことを示唆している。また、二種指定事業者に新たな会計制度を導入するに当たり、接続料算定の透明性向上と「過度の規制コスト増大の抑制」の両面に配慮し、必要以上に多岐かつ詳細な情報とならないよう配慮が必要である旨を示している。

⁶⁹ 情報通信審議会・前掲注53) 15頁。二種指定事業者に関して、規制会計等の整理が義務づけられていないため「接続料算定の適正性を検証することもできない状況」との問題が指摘されている。

⁷⁰ 総務省総合通信基盤局「電気通信事業法について」3頁および10頁（2018年10月）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000580688.pdf, 2025年12月24日最終閲覧）。同資料は、電気通信事業の特性として公共性・自然独占性を説明し、固定通信では加入者回線系設備を経由して通信することが不可欠であること等を踏まえ、主要ネットワークを保有する特定事業者指定電気通信設備制度等の規律を課す旨を整理している。

これに対し、第二種指定制度は、寡占的な移動体通信市場において市場支配力を有する事業者の取引行動を中心に規律するものであり、競争政策的規律としての性格が相対的に強い⁷¹。その目的は、市場支配力を背景とした交渉力の濫用を抑制し、新規参入を容易にすることにある戸いえる。第一種指定制度と比べると、物理的な資産の価格水準そのものよりも、事業者間の取引関係における公正性の確保に比重が置かれている。この規制哲学の違いが、認可制と届出制、厳格な原価計算とそうでないもの、そして接続会計義務の有無といった具体的な制度設計に広く反映されていると考えられる。

第2章 第二種指定電気通信設備制度の構造的課題

2.1 交渉構造の課題：接続約款の「標準メニュー」化

第二種指定電気通信設備制度における届出制は、第一種制度の認可制と比較して、事業者の自主性を尊重した「ライトタッチ」な規制として設計された。しかしながら、この制度設計が、実際の運用において一定の課題を生じさせている。本節では、届出制が生み出す「意図した効果」と「運用上の課題」の両面から、その限界を分析する。

2.1.1 届出制の制度設計とセーフティネット機能

電気通信事業法第34条2項は、第二種指定電気通信設備を設置する事業者に対し、他の電気通信事業者との接続に関する料金その他の条件について接続約款を定め、総務大臣に届け出ること等を求めている。この届出制は、紛争処理制度と対になり、少なくとも制度設計上は、事業者の自主性を尊重しつつ一定のセーフティネットを与える仕組みとして構想されていると考えられる⁷²。この届出制による接続約款は、MVNO事業者にとって具体的な「セーフティネット」として機能しうる。すなわち、MVNOがMNOとの間で卸電気通信役務の提供に関する協議（以下「卸協議」）を行う際、交渉が不調に終わった場合でも、接続約款に基づく接続協議に移行できるという選択肢が確保されているという位置づけである。この二段構えの交渉メカニズムは、理論上、MVNOの交渉力を補強する効果を持つ。これにより、MNOの交渉上の優位性が一定程度緩和され、形式的な対等性（イコールフットイング）の確保に寄与していると評価できる⁷³。

2.1.2 接続約款の二面性：交渉の既定値化と上限制約

しかしながら、このセーフティネットとしての接続約款が、実態として「標準メニュー」として機能することで、交渉と制度運用の双方において硬直性を生み得る。なぜなら接続約款を作成するのは接続協議を受ける事業者側であり、接続約款に接続事業者側の要望を反映するのは困難であるからである⁷⁴。もっとも、MNO側にとっては、個別協議に伴う取引費用や過度な個別対応負担を抑制し、条件の予見可能性を確保する機能を持つものであるが、その反面として、標準外

⁷¹ 総務省総合通信基盤局・前掲注16)10頁。同資料は、第二種指定制度（移動系）が寡占的な移動体通信市場における市場支配力に着目し、事業者間取引の公正性確保を通じて競争促進を図る非対称規制として整理されている旨を示している。

⁷² 総務省総合通信基盤局・前掲注16)1頁。同資料は、一般の事業者に対しては「自由で多様な事業展開を可能とするため」新規参入や料金に関する事前規制を緩和し（「利用者向け料金の事前規制は原則撤廃」）、「自由な料金設定を可能に／セーフティネットを整備」と整理している。

⁷³ 舟田正之『不公正な取引方法』436頁（有斐閣、2009年）。構造的に「公正な競争」が阻害されおそれがあると認められる場合は政策敵に事業者間のイコールフットイングの実現を目指すべきこととなっている。また石岡・前掲注40)116頁において接続約款の存在はイコールフットイングを整備し、競争を促進することが目的と論じている。

⁷⁴ 土田和博ほか『現代経済法の課題と理論 金井貴嗣先生古稀祝賀論文集』603頁〔石岡克俊〕（弘文堂、2022年）。この点について石岡はNTT東西の接続約款に関して接続事業者の要望が反映されにくいことなどを論じ、反競争的な側面が生じるパラドクスを論じている。私見となるが第二種指定電気通信設備制度においても、構造は同様であり、同様の議論が展開できると考える。

の条件調整を行う誘因を弱め、自由な交渉の余地を狭め得るとの見方もあり得るのではない。この二面性は、具体的には次の二つの局面に現れる。

第一に、卸協議の局面では、接続約款が当事者の外部選択肢となり、事実上の「既定値」として扱われやすい。すなわち、MNO側は「届出を行った約款に準じた卸条件を提示している以上、これを超える柔軟な条件を検討する必要は乏しい」と位置付けられやすく、MVNO側も約款条件を超える上乗せ（機能追加、条件変更等）を求めても卸協議が合意形成に至らず、結果的に協議遅延が発生しやすいという事が考えられる。この点につき、MVNO側資料では、卸協議において接続約款以外で透明性の高い条件提示が得られにくいとの問題提起がなされている⁷⁵。また、接続形態等をめぐり当事者の主張関係が合意に至りにくいことは、日本通信対NTTドコモの接続協議に関する2007年の公表資料にも示されている⁷⁶。

第二に、規律の観点では、そもそも本来は差別的取引の抑止や公正競争促進のための条件透明化など、「最低限の取引条件」を担保するための接続約款が、実務上は「これ以上は求められない」という上限として受け取られ、さらにその条件は約款作成側の意図によって規定されるおそれがある⁷⁷点が問題となる。電気通信事業法第34条は、届け出られた接続約款が一定の要件に反する場合に総務大臣が変更命令を出し得る旨を定めるが、そこで審査されるのは、主として差別的取扱いの禁止や、接続料が適正原価に適正利潤を加えた金額を超えないこと等の「最低限の公正性」の範囲にとどまる。したがって、MNOが当該最低基準に形式的に適合する条件を提示している限り、MVNO側が求める追加的な柔軟性（新たな提供形態、非価格条件、個別事情への調整等）を制度が積極的に引き出す構造にはなりにくいという見方が可能ではないだろうか。

2.2 情報の非対称性：接続会計義務の限定的適用

第一種指定制度では、接続会計規則により、費用区分の明確化（共通費・専用費の区分）、配賦キーの妥当性評価、内部取引価格の整合性確認を通じて、接続料の適正性を第三者が検証可能な形で整備されている。これに対し、第二種指定制度では、2010年改正により接続会計の整理・公表義務が導入されたものの、第一種と比べると簡素な枠組みにとどまっている⁷⁸。その結果、MNOが提示する卸料金について、どの費用類型（設備償却、周波数利用関連費、運用保守、人件費、端末販促の按分等）をどの配賦基準で算入しているかを、MVNO側が外部から検証することは容易ではない⁷⁹。この情報の非対称性は、内部移転価格と外部卸価格の整合性や

⁷⁵ 総務省「モバイル市場の競争環境に関する研究会資料（資料9 日本通信株式会社『「公正な競争環境で戦わせてください！』MVNOからの切なる願い）』11頁（2018年10月18日）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000579651.pdf, 2026年1月4日最終閲覧）。透明性確保の観点から電氣的接続を伴う「卸（相対）契約」はすべて「接続」として整理することが妥当との主張がされている。

⁷⁶ 総務省「接続料金の算定の在り方などMVNOとMNOとの間の円滑な協議に資する措置の勧告（平成19年11月22日電委第69号）」1-2頁（2007年11月22日）（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/case/pdf/hunso_kankoku_03.pdf, 2026年1月4日最終閲覧）。

⁷⁷ 東京地判平成27年11月27日（2015WLJPCA11278036）。被告が接続協定締結後に接続約款を変更したことから、原告が被告に対し、利用料金算定式を一方的に変更する本件約款変更は債務不履行に当たるとして、予備的に、本件算定式による算出額を超える接続料の受領は不当利得に当たるとして、また、本件約款変更は優越的地位の濫用により原告の期待権を侵害する不法行為に当たると主張して、金員の支払を求めた事案。東京地裁は原告の同意又は総務大臣の裁定なく本件算定式を一方的に変更しない旨の合意が成立したとは認められないとした上で、被告の債務不履行、不当利得及び不法行為の成立をいずれも否定し請求を棄却した。この事例からも約款作成者側が接続条件に対する優位を持つことがうかがえる。また、石岡もこの地裁判決について前掲注74)605頁において「やや楽観に過ぎると言えないだろうか」としている。

⁷⁸ 情報通信審議会・前掲注53)14-15頁参照。

⁷⁹ 総務省「移動通信分野における接続料等と利用者料金の関係の検証に関する指針」（令和4年11月、令和6年11月最終改定）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000975406.pdf, 2026年1月30日最終閲覧）。同指針は、価格圧搾（マージンスクイズ）検証の対象となるためには、MVNOが「同等の価格でサービス提供が困難であることが立証出来る場合」であることを要件としており（2頁脚注3）、検証の実施主体もMNO自

サブブランドを含むグループ内小売と外部MVNOの扱いの同等性などのマージンスクイズの論点の検証性を困難にしている⁸⁰。紛争が生じた際の立証が困難なこの構造は、次節で述べるMVNOの実務上の苦境として提言されている。

2.3 制度的課題の顕在化：MVNOが直面する実務上の苦境

本節では、接続約款の価格検証性が困難であり、また実質的に「標準メニュー」として運用される可能性があることにより、MVNOの製品・技術イノベーションが卸段階で制約を受け得る点を、価格面・非価格面の二層で整理する。

第一に、価格設計の硬直化である。現行の帯域課金型データ接続料は、データ通信の品質を確保するためにピークトラヒックに合わせた帯域を確保する必要があるが、GB単価で試算すると割高となる構造にある。MVNO委員会は、現行の接続料や卸料金ではMNOの廉価プラン相当のサービスを提供することが「極めて困難」であると指摘していることから、少なくともMVNO側から見た場合の課題感は提示されている⁸¹。

第二に、機能開放の遅延と選択性である。現在においてもMVNOからは卸条件における要望として、VoLTE/VoNR、eSIM(SM-DP+)、5G SAのローミング相当機能、ネットワークスライシング、NB-IoT/LTE-M、セルラー位置情報API等などが考えられる⁸²が、標準約款はこれらを含みたくない。個別協議により追加提供が必要となるが、MNOには標準メニュー外に応じる誘因が必ずしも強くないため、結果として、実装順序が自社・系列優先、協議の進展が限定的となる、といったおそれが生じ得ると考える。これは、公正な競争に必要なイコール・フットイングを実質的に損なうおそれがある。

以上のとおり、接続約款は「セーフティネット」としての機能は認められるものの、実務上はMVNOのサービス検討が卸段階で制約を受けるという課題が存在するのではないかと考える。同時に、前節で述べた情報の非対称性が紛争時の立証負担を、MVNO側に偏在させ得ることを踏まえれば、事業法上の救済手段に加え、競争法的アプローチによる補完の可能性も検討に値するのではないかと考える。

2.4 競争法分析への橋渡し

本章では、第二種指定電気通信設備制度の構造的課題を、交渉構造、情報の非対称性、MVNOの実務上の苦境という三つの観点から分析した。第一に、接続約款の「標準メニュー」化について検討した。届出制に基づく接続約款は、本来、交渉が決裂した場合のセーフティネットとして機能することが期待されていた。しかし実態としては、MNOが提示する約款条件が事実上の「既定値」として扱われ、MVNOがこれを超える柔軟な条件を獲得することが困難な状況にある。また、事業法上の変更命令の審査基準が「最低限の公正性」に限定されていることから、約款が

身とされている。このことは、MVNOが外部から卸料金の適正性を検証・立証することの制度的困難を示している。

⁸⁰ 総務省「『移動通信分野における接続料等と利用者料金の関係の検証』の対象サービス等について(案)」1頁(令和6年2月1日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000926245.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。同資料によれば、検証対象となるためには、MVNOが「同等の価格でサービス提供が困難であることが立証できる場合」であることが要件となっている。

⁸¹ 一般社団法人テレコムサービス協会MVNO委員会「MVNO委員会 資料40-3」2頁・5頁(2021年1月19日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000728999.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。同資料は、MNO各社の廉価プランについて「現行の接続料や卸料金では、MVNOが実現することが極めて困難なプラン」であると指摘し、帯域課金型のデータ接続料をGB単価で試算すると、廉価プランのエンドユーザ価格から試算されたGB単価を大きく上回る水準にあることを示している。

⁸² 一般社団法人テレコムサービス協会MVNO委員会・前掲注32頁・7頁・12頁(2022年3月18日)。同提言は、5G(SA方式)について「ネットワークスライシングを含めた5Gの高度な利活用に向けた道筋は依然として不透明」、セルラーLPWAについて「MVNOによる利活用はいまだに進んでおらず」と指摘し、「卸役務の提供にあたり自社グループだけを仕様面、料金面および提供時期等に優遇することがないようにすること」を求めている(https://www.telesa.or.jp/vc-files/mvno/mvno_20220318_2.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。

「上限」として機能し、交渉の硬直化を招いている側面も指摘した。第二に、接続会計義務の限定的適用がもたらす情報の非対称性について論じた。第一種指定制度では、費用区分の明確化、配賦キーの妥当性評価、会計監査人による証明といった検証メカニズムが整備されているのに対し、第二種指定制度ではこれらが簡素化されている。その結果、MVNOがMNOの提示する卸条件の適正性を外部から検証することは構造的に困難であり、紛争が生じた場合の立証負担もMVNO側に偏在し得る。第三に、これらの制度的要因がMVNOの事業活動に与える具体的影響を検討した。帯域課金型データ接続料の構造に起因する価格設計の硬直化、VoLTE・eSIM・5G SA等の機能開放の遅延、そしてサービス設計における自由度の制約といった形で、MVNOのイノベーションが卸段階において制約を受け得ることを示した。

第1章で確認したとおり、第二種指定制度は「ライトタッチ規制」の哲学の下、第一種指定制度と比較して簡素な枠組みとして設計された。この設計判断の背景には、移動体通信市場においては固定通信のような絶対的なボトルネック性が存在せず、設備競争が一定程度成立しているとの認識があった。また、過度に厳格な規制を課すことでMNOの設備投資インセンティブを損なうことへの懸念も、簡素化の根拠として示されていた。しかし、本章の分析が明らかにしたのは、この簡素化が意図せざる帰結として「規制の隙間」を生み出し、MVNO市場における競争環境に構造的な影響を与えているという点である。とりわけ、接続会計における検証メカニズムの不在は、MVNOが直面する課題の根底にある要因として位置づけられる。

では、このような構造的課題に対して、いかなる法的対応が考えられるか。電気通信事業法の枠内では、MNOは接続約款の届出など法定の手続を形式的に遵守しており、総務省への届出が受理され変更命令が発出されていない以上、事業法上は「適法」と整理される。ここに問題の核心がある。事業法が定める手続を遵守していることは、当該行為が競争法上も問題ないことを意味するわけではない。事業法はあくまで特定産業における参入規制や事業規律を定めるものであり、市場における競争秩序の維持という観点からの評価は、独占禁止法の役割に属する。事業法による詳細な規制が存在する領域において、一般的な競争法である独占禁止法をどのように位置づけるかという、いわゆる「適用関係論」が経済法学において重要な論点であり続けてきたのはこのためである⁸³。両法の関係は、単純な優先劣後の問題ではなく、それぞれの法目的と規制手法がどのように交錯し、補完し、あるいは緊張関係に立つのかという観点から検討する必要がある。

本章で分析したMVNO市場の状況は、まさにこの適用関係論が問われる場面である。本章で示した課題、すなわち接続約款の硬直性、卸条件の不透明性、機能開放の遅延といった問題群は、いずれもMNOが事業法上の手続を形式的に遵守しているにもかかわらず、MVNOのイコール・フットイングが実質的に損なわれ得る状況を示している。たとえば、接続会計の詳細な開示がないまま設定された卸料金がマージンスクイズの懸念を惹起する場合、あるいは接続の技術形態や課金方式がMVNOの事業モデルを制約する場合には、独占禁止法上の私的独占(法第2条第5項)や不公正な取引方法(法第2条第9項)として検討対象となり得る⁸⁴。もっとも、こうした課題に対しては、電気通信事業法上の紛争処理手続(あっせん・仲裁・裁定)という救済ルートも存在する⁸⁵。しかし、裁定手続が卸条件の「枠組み」(料金設定権、課金方式等)に判断を示し得る一方で、「水準」(具体的金額、費用負担等)については当事者間協議に委ねられる場合があり、情報の非対称性という構造的課題が紛争処理の実効性にも影響を与え得る。

次章では、まず事業法と独占禁止法の適用関係に関する学説の展開を整理し、電気通信事業法の遵守が独占禁止法の適用を排除しないという原則(原則適用説)を確認する。その上で、

⁸³ 舟田正之『独占禁止法の研究』111頁(勁草書房、2017年)。適用除外規定がない場合に独禁法が全面的に適用されるとする「全面的適用説」が通説であることを確認しつつ、事業法による規制行為への独禁法適用は全面的に適用され得ると論じている。「全面適用説」に関しては詳細は次章で検討する。

⁸⁴ 電気通信事業法上の手続を形式的に遵守しつつも独占禁止法上違法とされた事例として、NTT東日本事件(最判平成22年12月17日民集64巻8号2067頁)がある。詳細は第3章で検討する。

⁸⁵ 電気通信事業法第154条以下、電気通信紛争処理委員会手続規則(平成13年総務省令第155号)参照。紛争処理委員会の手続の詳細については、総務省「電気通信紛争処理委員会の紛争処理手続の手引き」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/guidance/pdf/manual_00.pdf)も参照。

NTT東日本事件最高裁判決を分析し、事業法上の規律下にある行為であっても独占禁止法が適用され得ることを判例法理として確認する。さらに、日本通信対NTTドコモ裁定事例を検討し、移動通信分野における事業法上の紛争処理がどこまで卸条件の適正化に寄与し得るか、その射程と限界を明らかにする。

第3章 電気通信事業法と独占禁止法の適用関係

3.1 適用関係

独占禁止法と事業法の適用関係を解する上で、出発点となるのは適用除外規定の有無である。独占禁止法第21条、第23条の明示的適用除外規定は、立法者が特定の政策目的や権利保護の必要性を考慮し、競争政策よりも優先すべき価値があると判断した領域を示している⁸⁶。しかし電気通信事業法には、独占禁止法の適用を明示的に排除する条項は存在しない⁸⁷。それどころか、同法は第1条で「公正な競争の促進」を法目的の一つに掲げており、独占禁止法と共通の理念を内包している⁸⁸。

しかし、明示的な除外規定がないという事実が、直ちに両法の全面的かつ無限定な重畳適用を意味するわけではない。もしそうであれば、わざわざ詳細な規律を定めた事業法の存在意義が問われかねない⁸⁹。まさにこの、単純な重畳適用に委ねることもできない関係こそが、法解釈上の論点を生むのである。すなわち、特定の産業分野における個別的・専門的な政策目的を追求する事業法上の規律と、公正かつ自由な競争秩序の維持・促進という普遍的な目的を掲げる独占禁止法の規律とを、いかに調整し、両立させるかという課題が、長年にわたり経済法学における重要な論点であり続けてきた。特に電気通信事業分野においては、技術革新の急速な進展、ネットワーク外部性や規模の経済といった産業固有の経済特性に加え、特定設備のボトルネック性や電波資源の有限性が、この調整問題をより一層複雑なものとしている⁹⁰。

3.1.1 独占禁止法と事業法の適用に関する学説

独占禁止法と事業法の適用関係については、学説上、主に二つの立場が対立してきた。一つは、事業法が特別法として独禁法に優先し、事業法の規律が及ぶ範囲では独禁法の適用が排除されるとする「適用除外説」であり、もう一つは、明示的な適用除外規定がない限り独禁法は原則として適用されるとする「原則適用説」である。現在では後者が通説とされ、さらにその適用範囲・態様を調整する「補完的適用説」が有力に主張されている。以下、それぞれの学説を検討する。

⁸⁶ 詳細は独禁法21条、22条、23条適用除外を参照

⁸⁷ 菅久修一編著・品川武ほか『独占禁止法(第5版)』357頁(商事法務, 2024年)、岸井大太郎ほか『経済法独占禁止法と経済政策(第9版)』23頁(有斐閣アルマ, 2022年)など参照。また独禁法による除外規定のほか、中団法89条など個別立法による適用除外も存在する。

⁸⁸ 電気通信事業法、第1条は「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。」としており公共性を踏まえた適正な運営と公正な競争の促進を目的としている。

⁸⁹ 村上政博「判批」判タ1302号74頁、77頁(2009年)。黙示の適用除外として明示の適用除外が置かれていない場合に関しても個別事業法の構造、当該規制の性格、規程内容などを勘案し独占禁止法の適用が排除される場合があるとしている。また、前掲注3)においても公正取引委員会と総務省は連名で電気通信事業法と独占禁止法それぞれの観点から問題行為を整理している。

⁹⁰ 情報通信審議会「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方最終答申(令和5年8月28日付け 諮問第28号)」(2025年2月3日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000989673.pdf, 2025年9月8日最終閲覧)。1985年の電気通信市場の自由化以降の電気通信事業の公正競争は設備競争そのものによる「ネットワークの高度化」と、設備を借りてサービス競争を行う事業者を含むサービス競争による「サービスの多様化・高度化、低廉化」の両面から図ることを基本とする。としており単純な競争ではないことを示唆している。

3.1.1.1 適用除外説

適用除外説は、規制産業における事業者の行為について、事業法が独禁法の一般原則とは異なる特別な規律を定めている範囲においては、独禁法の適用が排除されると解する見解である。この説は、一般法・特別法説とも呼ばれ、かつて根岸により学説が主張され⁹¹、大阪バス協会事件の被審人側の主張としても展開された。

その根拠は主に二つの点に求められる。第一に、法解釈の一般原則である「特別法は一般法に優先する」という考え方である。この立場によれば、独禁法が経済活動全般を対象とする「一般法」であるのに対し、特定の産業分野を対象とする事業法は「特別法」と位置づけられる。したがって、事業法が免許制による参入規制や認可制による運賃規制など、自由な競争を制限する規律を設けている場合、その規律が及ぶ範囲においては、立法者が意図的に競争原理の適用を排除し、規制による調整を選択したものと解される。このため、特別法たる事業法の趣旨が優先され、一般法たる独禁法の適用は及ばないとされる。例えば、かつての道路運送法下のバス事業やタクシー事業における運賃カルテルが、この説の典型的な説明対象とされてきた。

第二に、事業所管省庁の専門性の尊重である。特定の産業分野には、技術的、経済的に複雑な特殊性があり、当該分野を所管する省庁は、競争政策のみならず、産業育成、安全確保、安定供給といった多様な政策目的を総合的に衡量するための専門的知見を有している。適用除外説は、こうした専門官庁の判断を尊重すべきであると主張する。国家が許認可等を通じて事業活動に積極的に関与し、包括的な規制体系を構築している場合には、その体系内での解決が図られるべきであり、独禁法が介入する余地はない、という考え方が根底にある。ただし根岸自身も、事業法の規制下であっても自由競争の余地が残る部分については独占禁止法の適用が排除されるものではないことを当時より述べており、適用除外説は当初より全面的な適用排除を主張するものではなかった点に留意を要する。しかし、この説に対しては舟田や古城らによる独占禁止法を基本法とみる見解もあり⁹²、また大阪バス協会事件における公正取引委員会審決でも、事業法による規制が存在することをもって独占禁止法の適用が除外されるとの主張は明確に退けられている⁹³。

加えて、立法政策上も適用除外制度の縮小が進められてきた。平成11年の独占禁止法改正では旧22条(事業法令に基づく正当行為)等が削除され、平成12年改正では自然独占に関する適

⁹¹ 根岸哲「判批」公取499号4頁(1992年)。独占禁止法が原則として全事業分野に自由競争のルールを適用する一般法であると位置付ける一方、道路運送法はバス・タクシー事業など特定分野に対し自由競争を制限する特別法であると指摘している。ただし、道路運送法の規制下でも自由競争の余地が残る部分については、独占禁止法の適用が排除されるものではないことも認めている。

⁹² 舟田正之「判批」重判平成7年度(ジュリ臨増1091号)207頁、208頁(1996年)。独占禁止法が経済活動の基本的な枠組みや原則を定める「基本法」としての性格を有するため、その適用除外は極めて限定的であるべきだと指摘している。また同様の批判は、古城誠「判批」公取541号18頁、19頁(1995年)においてもカルテルを独禁法で禁止することは、道路運送法上の趣旨と矛盾しないとし適用除外説に反対の立場を取っている。なお、本件では独禁法と道路運送法の関係自体は認められなかったものの、大阪バス協会事件ではハードコアカルテルであっても正当化理由が認められた。この点からも、公取委は本件の結論とは別に、この問題を整理して論じる意図があったことがうかがえる。

⁹³ 公取委審決平成7年7月10日審決集42巻3頁。大阪バス協会事件において被審人は、道路運送法が特別法として独禁法(一般法)に優先するため、認可運賃制度下では独禁法の適用が排除されると主張したが、審決は「道路運送法の運賃等に関する認可制度が独占禁止法の規律する競争秩序を規定、拘束することはない」という意味においては、双方の法律に一般法と特別法との関係はない」と判示し、適用除外説を退けた。同審決の評釈として、中川晶比呂「判批」川濱昇ほか編『経済法判例・審決百選(第3版)』266頁(2024年)参照。中川評釈は、本審決がハードコア・カルテルに分類される類型でありながら適法とされた数少ない正式事件であり、「公共の利益」という文言のない禁止規定において「競争を実質的に制限すること」の文言の中で正当化事由を認めた古典的審決であると位置づける。そして、審決が被審人の適用除外説を採用しなかったのは、道路運送法と独禁法の相違ゆえに、道路運送法上は違法な場合でも独禁法上適法となる余地を残しておくべきと考えたためであると分析する。

用除外規定(旧21条)が廃止された⁹⁴。旧21条の廃止は、技術革新により「自然独占性」が消失し競争が有効に働く領域が拡大したという事実の変化を背景とするものであり、解釈論としての適用除外説を直接否定するものではない。しかし、この立法的措置は、適用除外の範囲を狭く解するという時代の潮流を象徴するものといえるのではないだろうか。電気通信事業についても、これらの改正以前から公正取引委員会による運用実績があり、改正後には後述するNTT東日本事件において独占禁止法違反とする審決が下されている。

以上の学説・審決・立法の展開を踏まえると、現在では、明示的な適用除外規定がない限り独占禁止法は原則として適用されるという考え方が通説となっている。私見としても、適用除外を認めるのであれば、原則として法令上の明示により整理されることが望ましいと考える。仮に個別事情に基づき非適用の検討が必要となる場合であっても、補完的適用説の枠組みの中で整理するのが相当であろう。

3.1.1.2 原則適用説

原則適用説は、事業法による規制が存在する産業分野においても、独占禁止法は原則として適用されると解する見解である⁹⁵。この立場は現在の判例・実務において通説とされる。原則適用説の中でも、事業法の規制領域において独占禁止法がどの程度適用されるべきかについては濃淡がある。事業法の存在にかかわらず独占禁止法が全面的に適用されるべきとする立場(全面的適用説)がある一方、事業法と独占禁止法は並存し相互に補完するものと捉え、事業法の規制趣旨を考慮しつつ独占禁止法の適用範囲を画定すべきとする立場もある(補完的適用説)。しかし、いずれの立場も、事業法による規制分野に独占禁止法の適用を認めるという基本的命題において共通しており、本稿においてはこの点が重要である。原則適用説の理論的根拠は、主に以下の二点である。

第一に、独占禁止法と事業法の目的・趣旨(保護法益)の相違である。結論からいえば、事業法上の許認可が存在することのみを理由に、独占禁止法上の評価が直ちに左右されるとは限らない。多くの事業法は、サービスの安定供給、利用者の安全確保、ネットワークの相互接続性の維持といった個別の公益を保護することを目的としている。これに対し、独占禁止法が保護するのは「公正かつ自由な競争」という競争秩序それ自体である。したがって、ある行為が事業法上の要件を満たし適法と整理される場合であっても、それが競争秩序を阻害する態様で行われるときは、独占禁止法上の違法性が別途問題となり得る。これが、原則適用説の理論的根拠の一つである。

第二に、独占禁止法の「基本法」としての地位の重視である。この説は、独占禁止法を単なる一経済法規ではなく、日本の市場経済体制の根幹をなす基本法と位置づける。このような重要な法律の適用が、法律に明示的な除外規定がないにもかかわらず、他の法律の存在によって安易に解釈上排除されるべきではないと主張する。競争原理は日本経済の基本原則であり、その例外は極めて限定的に解釈されるべきであるという強い価値判断が背景にある。電気通信事業法と独占禁止法の関連で、この原則適用説を判例として示したものが、NTT東日本事件における最高裁判決である。この事件で最高裁は、NTT東日本の光ファイバ事業に関する行為が電気通信事業法上の規律下にあることを認めつつも、「事業法に違反しない行為であっても、それが独占禁止法上不当な取引制限や私的独占に該当する場合があります」と明確に判示し、独占禁

⁹⁴ 根岸哲一・舟田正之『独占禁止法概説(第5版)』372頁(有斐閣、2015年)。適用除外制度の縮小経緯につき、かつて独禁法旧21条が「鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業」について適用除外を定めていたが、技術革新により「自然独占性」が消失し競争が有効に働く領域が拡大したことから、解釈論上も適用除外の範囲を狭く解する傾向や、独禁法の諸規定が全面的に適用されるべきであるという解釈が有力となり、平成12年改正で同規定が廃止されたと整理する。

⁹⁵ 泉克幸「判批」判時1552号196頁(1996年)では、適用除外説について認識不十分であるとして否定し、全面的適用説を採用している。一方で、独禁法の要件に該当すれば直ちに違反を認定することは、一般的競争政策とは異なる政策目的を有することが多い事業法を無視するおそれが高いとし、規制下においても競争が残存する部分については独禁法の適用が可能であるとするのが現在の通説であるとしている。

止法の適用を肯定した⁹⁶。これにより、規制産業においても独占禁止法が原則として適用されるという考え方が、判例上も支持されるに至っている。また、公正取引委員会の実務も一貫してこの立場に立脚しており、規制産業における反競争的行為に対しても独禁法を執行してきた⁹⁷。

補完的適用説は、解釈論として主張されている原則適用説を前提としつつ、独禁法の適用範囲・態様を調整する理論として位置づけられる⁹⁸。この説は、事業法上適法であっても独禁法上違法となり得るという原則適用説の命題を維持しながら、事業法の規制趣旨・内容を考慮して独禁法の適用を判断すべきとする。具体的には、事業法がある種の行為（例えば、料金設定）について詳細な規制を設けている場合、その規制趣旨を踏まえた上で独禁法上の評価を行うべきとする。他方、事業法が全く規律を置いていない行為（例えば、新規参入事業者に対する取引拒絶や抱き合わせ販売など）や、事業法の規制目的とは異なる次元で競争阻害効果を生じさせる行為については、独禁法が補完的に機能する余地が大きい。つまり、事業法による規制に「抜け」や「隙間」がある場合に、独禁法がその間隙を埋める役割を果たすという考え方である。この説の意義は、事業法が専門的知見に基づいて設定した規制の趣旨を尊重しつつも、それが競争政策上の問題を生じさせる場合には独禁法による是正の道を残すという、現実的でバランスの取れた解決策を提示する点にある。課題としては、事業法の規律がどこまで及び、どこからが独禁法の補完的適用範囲となるのか、その境界線が必ずしも明確ではない点である。結局のところ、個別の事案ごとに、事業法の趣旨や規制の具体的内容を詳細に検討し、独禁法適用の可否・当否を判断せざるを得ず、明確な事前基準を提供しにくいという難点を抱えている。もっとも、補完的適用の具体的範囲を画定するためには、当該産業分野の特性を事実面から把握することが不可欠である。

3.1.2 電気通信事業分野における特殊性

本節は、電気通信事業の産業特性を事実面から特定し、それぞれの特性が電気通信事業法と独占禁止法の併存・補完的適用に与える含意を簡潔に示すものである⁹⁹。

第一に、ネットワーク外部性、規模・範囲の経済性である。ネットワーク外部性はネットワークの到達範囲が広がるほど利用価値が増大するため、相互接続の有無・範囲・タイミングを確保すること自体が、重要な政策論点となり得る。とりわけ単独で基地局を保有しないMVNOにとっては、接続アクセスの確保が事業成立の前提となる。したがって、事業法は相互接続を実現する手段と手続きを中核に据えており、その射程から漏れる具体的条件（価格・非価格）については独占禁止法が補完するのではないかと考える。

第二に、特定の事業者のみが保有するボトルネック設備へのアクセスとその条件である。第一種指定電気通信設備は、加入者系・中継伝送路等の物理的ボトルネックを前提とし、相互接続義務・接続会計・原価規制等の比較的厳格な規律が整備されてきたことで、一定程度の政策目標を実現してきた。他方、第二種指定電気通信設備（主として移動体通信の無線設備等）は、電波の有限性から免許性であり自由な設備設置が難しく、さらに敷設には多額の設備投資が必要

⁹⁶ 岡田幸人『最高裁判所判例解説民事篇 平成22年度（下）』795頁、830頁（一般財団法人法曹会、2014年）は、本判決が各種事業法と独占禁止法（独禁法）との関係について明示的な判断を示していない点を指摘しつつも、従来の反競争的な事業法から、現代の事業法が競争促進を中心的目的とするものへと転換していることを踏まえ、独禁法の適用除外説を否定し、事業法の規制内容を考慮した上で独禁法の補完的適用を肯定する立場（補完的適用説）を採用していると解される。

⁹⁷ 審判審決平成7年7月10日審決集42巻3頁。大阪バス協会事件や、平成24年（判）第8号ないし第14号、第16号ないし第30号及び第32号ないし第39号。新潟タクシー事件などが先例。

⁹⁸ 岡田・前掲注96）830頁。補完的適用説は、原則適用説を否定するものではなく、その適用範囲・態様を事業法の規制趣旨に照らして調整する理論として理解される。

⁹⁹ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3）1頁。共同指針では、電気通信事業分野の特殊性として、①ボトルネック設備の存在により市場支配力を有する事業者が存在するため十分な競争が進みにくいこと、②ネットワーク産業であり競争相手の事業者と接続することにより利用者の効用が大きく増加するとともに、逆に接続しなければサービス提供が困難であるため他事業者への依存を余儀なくされること、③市場の変化や技術革新の速度が大変速いこと、を挙げている。

なため実質的なボトルネック性が強いにもかかわらず、設備的なボトルネックは存在しないため、制度設計は相対的にライトタッチで、約款届出と裁定による事業者間調整を中心としている¹⁰⁰。この差異は、接続と卸条件（価格・非価格）の不透明性を通じてMVNOのイコール・フットイングを損なうことや、マージンスクイズによる価格圧搾のリスクを高める可能性がある¹⁰¹。要するに、両者に共通する核心は「ボトルネックとの接続の必須性」であり、その公正性を制度的に担保する仕組み（アクセス確保に加え、透明性・差別禁止・適正原価の枠組み）が公正競争の前提となり得るのではない。第二種については、とりわけ接続会計義務の適用が限定的であること等の規制上の「隙間」を、独占禁止法の適用により補完する余地が考えられる。ただし、過度な情報公開や自由な接続を認めることは、MNO側の投資インセンティブを損ない得るほか、設備の安定運用にも課題を生じさせ得るため、両者のバランスを考慮した制度設計が求められる。

第三に、相互接続・標準化の要請である。相互運用性確保のための標準化や接続約款は公益目的に資するが、画一的メニューが技術・サービスの多様化を抑制しかねない。したがって、事業法の目的を尊重しつつも、正当理由なき協力拒否や協議遅延等については独占禁止法による是正が検討され得る。

第四に、イコール・フットイングの確保である。卸条件の不透明性、技術的な選択的差別や公正競争を阻害するおそれのある協議遅延は、小売段階での競争以前に卸段階での競争機会を歪め得る。このため、事業法上の接続規律に加え、差別的取扱い・自己優遇・不当な取引制限に対する独占禁止法の適用は、MVNOの競争条件を実質的に均衡化する上で重要となり得る。共同指針においても、卸段階の差別等に関する両法の射程を整理している¹⁰²。

本節で確認した産業特性のうち、本稿が特に注目するのは、第二種指定制度における卸条件の不透明性と、MNO-MVNO間のイコール・フットイングの確保である。第二種指定電気通信設備は、第一種のような「絶対的ボトルネック」ではないとの前提で設計されているが、実態としてMVNOはMNOの設備に依存せざるを得ず、卸条件の設定・運用が競争環境を左右し得る。この点で、独占禁止法の補完的適用の範囲を検討する上で中核的な意味を持つ。次節では、まずNTT東日本事件を検討し、事業法上の規律下にある行為であっても独占禁止法が適用され得るという原則適用説の判例法理を確認する。同事件は第一種指定電気通信設備に関する事例であるが、事業法上の手続遵守が独占禁止法上の評価を左右しないという判断枠組みは、第二種指定制度下の行為を検討する上でも参照可能と考える。続いて、日本通信対NTTドコモ裁定事例を検討し、移動通信分野における事業法上の紛争処理がどこまで卸条件の適正化に寄与し得るか、その射程と限界を検討する。

3.2 電気通信分野における判例や裁定

3.2.1 NTT東日本事件

本件は、第一種指定電気通信設備である光ファイバ設備に関する事例であり、電気通信事業法上の接続規律に服する行為であっても独占禁止法が適用され得ることを最高裁が明確にした判例として、原則適用説を判例法理として確立した点に意義がある¹⁰³。本稿が扱う第二種指定

¹⁰⁰ 石岡・前掲注48)7頁。第二種指定電気通信設備にはボトルネック性が存在しないことを前提に「事業者間協議による合意形成を尊重し、その促進を図る」という制度設計が採用されてきたことを指摘しつつ、実際には移動体通信事業者間の交渉力の不均衡が存在し、MNOとMVNOとの関係をも踏まえた制度の見直しが行われてきた経緯を詳細に分析している。

¹⁰¹ マージンスクイズにつき前掲注55)を参照。第2章で論じたとおり、接続会計の検証メカニズムが限定的であることは、卸条件の適正性検証を困難にし、マージンスクイズの可能性が存在しうる。

¹⁰² 総務省＝公正取引委員会・前掲注3)52頁。同指針は、卸電気通信役務の料金設定等について、「競争事業者に対し、自己の関係事業者に比べて不利な取扱いをすること」が私的独占や差別取扱いとして独占禁止法上問題となり得ることを明示している。

¹⁰³ 東京高等裁判所判決「審決取消請求事件」(平成19年(行ケ)第13号、平成21年5月29日判決)、公正取引委員会ウェブサイトを参考に記載(<https://snk.jftc.go.jp/DC005/H210529H19G09000013K>, 2025年9月23日最終閲覧)

電気通信設備とは規制の枠組みが異なるものの、事業法上の手続遵守が独占禁止法上の評価を左右しないという判断枠組みは、第二種指定制度下における行為の検討においても参照に値する。以下では、本件の概要と判断枠組みを確認した上で、移動体通信分野への示唆を検討する。

NTT東日本事件とは、NTT東日本が保有する光ファイバ設備を利用した通信サービス「ニューファミリータイプ」を提供する過程で、他の電気通信事業者（以下「競争事業者」）の市場参入を阻害したとされる独占禁止法違反の事案である。NTT東日本は、川下市場で自社の光ファイバ設備を利用して戸建て住宅向けのFTTH¹⁰⁴サービスを提供していた。同時に、電気通信事業法¹⁰⁵に基づき、川上市場で川下市場の競争事業者からの接続要求に応じる義務を負っていた。接続条件・料金は制度上一定の規律に服し、総務省は競争促進の観点から、小売料金が競争事業者の負担する接続料金を下回らないよう求めていたと整理される（逆ざや状態を生じさせることによるマージンスクイズ禁止の行政指導）¹⁰⁶。問題となったのは、NTT東日本が接続料金を分岐方式（光ファイバ1本を複数の加入者で共有する方式）を前提に認可を受けつつ、実際にはそれと異なる芯線直結方式（光ファイバ1本を1人の加入者が専有する方式）でサービスを提供した点である。この結果、競争事業者がNTT東日本の設備を利用して同等の品質を提供しようとすると、接続料金がユーザー料金を上回る「逆ざや」の状態が生じた。さらに、NTT東日本は光ファイバ設備に関する情報面でも優位性を有し、これが競争条件に影響し得たとされる。一方、NTT東日本のユーザー料金は市場競争や設備投資の回収等を考慮して設定されていたが、結果として競争事業者に不利に作用した点が問題となった。本件について、公正取引委員会は排除型私的独占に該当するとして審決を行い、これに対し審決取消訴訟が提起された。

本件の中心的争点は、NTT東日本の料金設定行為が独占禁止法2条5項にいう「他の事業者の事業活動を排除」する行為に該当するか否かである。本件行為は、「単独かつ一方的な取引拒絶ないし販売」の両側面を持つものと位置づけられる¹⁰⁷。一般に、市場において支配的な地位を占める企業であっても競争相手との取引の拒絶は通常は違法ではないが、人為的ないし濫用的要素がある場合には違法となり得る。そして、第一種指定電気通信設備を保有する事業者には電気通信事業法上は原則として接続拒絶の自由がないことからすれば、このような事業者が形式的には接続に応じる姿勢をとりつつ、供給先からは到底受け入れ難い接続条件を提示して実質的に取引を拒絶する場合にも、基本的には通例的な取引拒絶と同じ基準でその適否を判断すれば足りるものと考えられる¹⁰⁸。最高裁は、排除行為該当性の判断基準として、当該行為が

¹⁰⁴ FTTH(Fiber To The Home)は通信会社の基地局から各家庭まで敷設される光ファイバーによる回線を指す

¹⁰⁵ 電気通信事業法32条により他の事業者からその設備を自身の電気通信回線設備に接続するよう求められた場合、特定の正当な理由がない限り、接続要求を原則受け入れる義務がある。

¹⁰⁶ 電気通信事業法には、FTTHサービスのユーザー料金とその設備に係る接続料金との関係を直接規制する規定は存在しない。しかし、接続料金が「卸売料金」、ユーザー料金が「小売料金」に相当することを踏まえ、平成12年12月21日付の電気通信審議会答申では、ユーザー料金が接続料金を下回することは公正競争上適切ではないとされている。この方針に基づき、総務省は、第一種指定電気通信設備を設置する事業者に対し、ユーザー料金が接続料金を下回らないよう設定することを行政指導している。この行政指導は「インピュテーションルール」と呼ばれる。

¹⁰⁷ 川濱昇「判批」川濱昇ほか編『経済法判例百選(第3版)』16頁。本判決における独占禁止法適用の主要論点として、①NTT東日本がFTTH接続市場での支配力を背景に、サービス市場で接続料金を下回るユーザー料金を設定し競争事業者の参入を困難にした点、②接続料金設定と実際のサービス提供方法の乖離に「人為性」が認められた点、③FTTHサービスとADSLサービス間に需要の代替性がなく、FTTH市場が独立した取引分野と固定された点、④「競争の実質的制限」を市場支配力の形成・維持・強化と捉え、NTT東日本の行為が競争環境をさらに制限した点を指摘している。川濱は本件行為を「単独かつ一方的な取引拒絶ないし販売」の両側面を持つものと整理する。

¹⁰⁸ 岡田・前掲注96)817-818頁。一般に市場において支配的な地位を占める企業であっても競争相手との取引の拒絶は通常は違法ではないが、人為的ないし濫用的要素がある場合には違法となり得るとした上で、第一種指定電気通信設備を保有する事業者が形式的には接続に応じる姿勢をとりつつ、供給先からは到底受け入れ難い接続条件を提示して実質的に取引を拒絶する場合にも、基本的には通例的な取引拒絶と同じ基準でその適否を判断すれば足りるとする。

「自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するものであり、競争事業者の市場への参入を著しく困難にするなどの効果を持つものといえるか否か」によって決すべきとした¹⁰⁹。その上で、以下の諸要素を総合的に考慮すべきであるとした。

第一に、市場支配力の濫用と逆ざや構造によるマージンスクイズの創出が問題とされた。NTT東日本の料金設定が、競争事業者の負担する接続料金との関係で「逆ざや」構造を生じさせ、競争事業者の参入・事業継続を困難にし得る点が検討された。具体的には、競争事業者がNTT東日本の設備を利用して同等のサービスを提供しようとする場合、接続料金がユーザー料金を上回る状態が生じ、これが競争制限的效果を持ち得るとされた。第二に、接続方式と価格規制の回避が論点となった。NTT東日本は、接続料金を分岐方式(光ファイバ1本を複数の加入者で共有する方式)を前提として認可を受けつつ、実際には芯線直結方式(光ファイバ1本を1人の加入者が専有する方式)でサービスを提供していた。この接続料金の前提となる接続方式と実際の提供実態との乖離が、規制の趣旨との関係で問題となり、結果として逆ざやの発生等を通じて競争条件に影響を与え得る点が指摘された。第三に、市場構造・競争環境の特殊性が重視された。東日本地区において加入者光ファイバ設備を利用してFTTHサービスを提供しようとする事業者にとって、接続先は事実上NTT東日本に限定されていた。また、同サービスは規模の経済性が強く、契約後の他社への切替えが困難であるという特性を有していた。さらに、NTT東日本は市場において他社に先行し、自ら設備を使用する一方で、未使用の光ファイバに関する情報を独占するなど、情報・資源面においても競争上の優位性を保持していた。第四に、行為の継続性が認定された。上記の料金設定と提供実態の乖離は一定期間にわたり継続しており、この点も排除行為該当性の判断において考慮された。

以上の事実関係を踏まえ、最高裁は、NTT東日本の行為について排除型私的独占(独占禁止法2条5項)該当性を肯定し、独占禁止法3条違反を認めた。

移動体分野においても、物理的なボトルネック設備は存在しないが、MNOの無線アクセス網およびコアネットワークは経済的なボトルネックとして機能し得ることから、MVNOのイコール・フットディングを検討する上では、第一に卸料金と小売料金の整合性、第二に非差別的提供、第三に原価根拠の検証可能性といった要素が主要な検討対象となり得るのではないだろうか。これらが十分に確保されない場合には、事業法上の手続遵守があるとしても、独占禁止法上の検討が必要となり得る可能性が考えられる。

3.2.1.1 本件に関する考察

本件は、私的独占(独占禁止法2条5項)該当性を肯定し、独占禁止法3条違反を認めた事例として位置付けられる。電気通信事業法が「公正な競争の促進」を法目的に掲げ、公共の福祉の増進を目的とすることを踏まえても¹¹⁰、個別事業法の存在のみを理由に独占禁止法の適用を当然に排除する整理(一般法・特別法説)には慎重であるべきである。したがって、本件のように事業法上の規律下にある行為であっても、競争秩序に対する実質的な影響を踏まえ、独占禁止法の適用可能性を検討することが妥当である。

では、本判決の内容を基に、第二種指定電気通信設備、すなわち主に移動体通信分野におけるMNOが保有する無線アクセス網やコアネットワーク等について、独占禁止法の適用可能性とその意義を検討する。移動体分野においては、固定通信のような物理的なボトルネック設備は存在しないものの、MNOの無線アクセス網およびコアネットワークは経済的なボトルネックとして機能

¹⁰⁹ 岡田・前掲注96)818-819頁。「排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針」が挙げる判断要素として、(ア)川上市場及び川下市場全体の状況、(イ)川上市場における行為者及びその競争相手の地位、(ウ)川下市場における供給先事業者の地位、(エ)行為の期間、(オ)行為の態様を挙げ、これらは「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」の代替性基準をより明確化したものと解されると指摘する。

¹¹⁰ 総務省・前掲注10)。総務省は電気通信事業の特性を自然独占性と公共性としている。

し得る¹¹¹。第二種指定電気通信設備制度は、第一種指定制度と比べて接続会計等の透明化・検証の枠組みが相対的に限定的であるため、接続料金の透明性・妥当性について十分な検証が困難となる局面が生じ得る。MVNOはMNOの設備に依存してサービスを提供するため、卸条件の設定や運用次第では、市場参入や競争に不利な影響が及ぶリスクがある。そこで、MVNOのイコール・フットイングを検討する上では、第一に卸料金と小売料金の整合性、第二に機能の非差別的提供、第三に原価根拠の検証可能性といった要素が主要な検討対象となり得る。NTT東日本事件で示された判断枠組みが示唆するように、事業法上の規律が存在しても、その運用・実態が競争制限的効果を持ち得る場合には、これらの要素が十分に確保されているかどうかを含め、独占禁止法の観点からの検討が必要となり得る。

また第二種指定電気通信設備制度においては、接続条件の不透明性が問題となり得る。たとえば、NTT東日本事件では、接続料金の前提と実際の提供実態との乖離が競争条件に影響し得る点が論点となった。移動体通信市場においても、表向きの条件(接続約款)と算定根拠を異にする提供実態が生じる場合、MVNO等の競争事業者が不利益を被る可能性は否定できない。具体的には、グループ内と外部MVNOとの取扱い、卸交渉の実効性、機能開放の時期・範囲といった要素を通じて、イコール・フットイングが実質的に損なわれ得る¹¹²。こうした行為は、態様によっては独占禁止法上の問題となり得る。また、正当な理由のない接続・機能開放の拒否は、取引妨害や差別的取扱いとして検討対象となり得る。もっとも、電気通信紛争処理委員会によるあっせん・仲介制度等が存在する一方で、紛争解決に要するコストや時間的負担を踏まえると、MVNOにとって実効的な救済の在り方は引き続き検討課題である。したがって、第二種指定電気通信設備に関しても、NTT東日本事件で示唆される判断枠組みを踏まえ、事業法による規律の限界を補完する形で独占禁止法の適用可能性を検討することが重要となり得る。特に、接続条件の不透明性や差別的取扱い、マージンスクイズ等の懸念が生じる局面では、独占禁止法の観点からの検討を通じてMVNOのイコール・フットイングを確保し、公正な競争環境の維持を図る必要がある。

ここで、電気通信事業法上の紛争処理手続は、当事者間協議が不調に終わった場合の救済ルートとして位置付けられるが、その中身は様々ではない。電気通信事業紛争処理委員会が関与する手続として、当事者間の合意形成を促すあっせん・仲介、当事者の合意により第三者の判断を仰ぐ仲裁、そして一定の場合に総務大臣が結論を示す裁定が制度上用意されており、目的(合意形成／判断)と拘束力の水準が異なる点に留意を要する¹¹³。

以上の検討から、NTT東日本事件の判断枠組みは、第二種指定電気通信設備制度下における独占禁止法の適用可能性を検討する上で、以下の点で参照に値する。第一に、事業法上の手続遵守(接続約款の届出等)が独占禁止法上の評価を左右しないという原則適用説の確認である。第二に、形式的には接続に応じつつも供給先が受諾困難な条件を提示する行為は、「人為性」を備えた実質的取引拒絶として評価し得るという判断枠組みである。第三に、卸料金と小売料金の関係(逆ざや・マージンスクイズ)や、接続方式と提供実態の乖離といった具体的な競争制限態様が、排除行為該当性の判断において考慮される点である。これらの視点は、第二種指定制度下でのマージンスクイズや協議遅延による実質的取引拒絶を評価する際の基礎となるのではないかと。

¹¹¹ 2.2および2.3で論じたとおり、第二種指定電気通信設備は、電波の有限性・免許性および敷設に要する多額の設備投資により、MVNOにとって代替困難な実質的ボトルネックとしての性質を有し得る。

¹¹² 総務省＝公正取引委員会・前掲注3)52頁。卸電気通信役務の提供において「競争事業者に対し、自己の関係事業者に比べて不利な取扱いをすること」や、「接続の業務において知り得た情報を当該業務の目的以外に流用すること」が独占禁止法上問題となり得る行為として例示している。

¹¹³ 電気通信紛争処理委員会「電気通信紛争処理マニュアル」I-1-I-2, I-20(令和5年7月)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000900307.pdf, 2026年1月4日最終閲覧)。本文で言及する電気通信事業法上の紛争処理類型(あっせん／仲裁、ならびに裁定)の位置付けと、拘束力に関して整理している。

3.2.2 日本通信対NTTドコモ裁定事例

MVNOとMNOの関係において、電気通信事業法上の紛争解決(裁定)手続が、競争環境の整備とどのように交錯し得るかを示す代表例が、日本通信とNTTドコモ間の一連の裁定事例である。とりわけ2007年裁定は、当事者間協議が不調に終わった場合に、当局がどこまで接続条件(とりわけ料金・課金方式・利用者料金設定権)に踏み込み得るかを示した点で、後続のMVNO政策・紛争実務を理解する上で重要である。

本件は、MVNOが「単なる再販」とどまらず、データ通信サービスを自ら設計し得る事業モデルを成立させるために必要となる条件(利用者料金の設定権、課金方式、接続の技術形態等)をめぐる争われた点に特徴がある。すなわち、接続「それ自体」の可否ではなく、接続の前提条件がMVNOの事業可能性と競争条件に直結するという構造が、裁定の俎上に明確に現れた事案といえる。

以下では、当事者の申請事項(争点)と、裁定で判断が示された範囲(射程)および当事者間協議に委ねられた範囲(限界)を区別して整理し、第二種指定制度下での紛争処理が、卸条件の「枠組み」にどこまで関与し得るかを確認する。これは、前節までで述べた情報の非対称性・検証可能性の問題が、実務上どの局面で顕在化し得るかを、裁定記録から具体化するためである。また、裁定の射程と限界を明らかにすることは、独占禁止法の補完的適用の範囲を画定し、総務省と公正取引委員会の役割分担を検討する上での前提となる。加えて、裁定に要する時間や当事者の負担といった実務上の課題は、紛争処理の迅速化という政策論点にも接続する。これらの点は、第4章における制度設計の提言において回収する。

以下では、当事者の申請事項と、裁定で判断が示された範囲および当事者間協議に委ねられた範囲を区別して整理し、第二種指定制度下での紛争処理が、卸条件の「枠組み」にどこまで関与し得るかを確認する。これは、前節までで述べた情報の非対称性・検証可能性の問題が、実務上どの局面で顕在化し得るかを、実際の裁定記録から具体化していく意義があると考えられる。

3.2.2.1 2007年の紛争

本件は、日本通信株式会社がNTTドコモの第3世代移動通信(3G)ネットワークを用いたサービス提供(第2層での接続を含む)を念頭に接続協議を開始したものの、協議が不調となったため、電気通信事業法に基づき総務大臣に裁定を申請した事案である。本件は、MVNOがMNOのネットワークを利用してサービスを提供する際の接続条件(料金設定権、課金方式等)が争点となった初めての裁定事例であり、その後のMVNO事業の発展に重要な影響を与えた。

本件の背景には、日本通信のMVNO事業モデルの転換がある。日本通信は1996年の創業時にMVNO事業モデルを生み出し、当初は音声通話サービスを提供する「音声MVNO」を展開していたが、実態としては再販事業に近く収益率は低い状態にあった¹¹⁴。そのため、2001年に当時のDDIポケットと提携し、世界初の「データ通信MVNO」事業を開始した。この際、相互接続点における帯域幅に基づく課金方式(帯域幅課金)を採用することで、技術的・料金的に独自性のあるサービスを可能とした¹¹⁵。日本通信は、この方式をより高速なデータ通信が可能な3Gネットワークにも展開することを目指し、携帯電話事業者各社に働きかけたが進展が見られなかったため、2006年8月にドコモと接続協議を開始した。同年11月29日にドコモに対し相互接続を申し

¹¹⁴ 日本通信株式会社「日本通信とNTTドコモとの相互接続に関し、総務大臣が裁定」1頁(2007年11月30日)(https://www.j-com.co.jp/ir/pdf/kaiji_071130.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。日本通信は1996年の創業時にMVNO事業モデルを生み出し、当初は音声MVNOを展開していたが、実態としては再販事業に近く収益率は低い状態にあった旨が記載されている。

¹¹⁵ 日本通信株式会社・前掲注114)1頁。日本通信は2001年にDDIポケット(現ウィルコム)と提携し、世界初の「データ通信MVNO」事業を開始した。この際、相互接続点における帯域幅に基づく課金方式(帯域幅課金)を採用することで、技術的・料金的に独自性のあるサービスを可能とした。

込み、両者間で協議を行ったが、ドコモの接続約款で定める期限内に合意することができなかった¹¹⁶。

協議不調の原因は、両当事者の主張の相違にある。日本通信は、平成18年12月14日、相互接続による「エンドエンド料金」(日本通信が利用者料金を設定)および「帯域幅課金」等を希望して事前調査申込みを行った。これに対しドコモは、「ぶつ切り料金」(責任分界点を境として各事業者が自己の提供区間の料金を設定する方式)および「従量制課金」(パケット量に応じて課金する方式)を主張した¹¹⁷。ドコモは、ぶつ切り料金が責任分界点を境として電気通信役務の提供区間が分かれるという接続の原則と整合的であること、パケット量に応じた従量制課金が情報がネットワークを経由することに対する対価として公平かつ妥当であること等を理由として挙げた。また、帯域幅課金については、情報量と無関係に帯域幅の比率で全体コストを按分すると実際の設備負荷やコストを反映しないこと、利用者向け定額制サービスが提供された場合にネットワークに輻輳が生じる危険性が高いこと等を懸念として示した¹¹⁸。協議が進展しないまま、日本通信は平成19年7月9日に裁定を申請するに至った。

本件の争点(裁定事項)は、五点に整理できた。第一に、裁定事項1(役務提供区間の内容・運用等)として、接続に当たり、ドコモの役務提供区間に係る電気通信役務(エンドユーザー向けサービス)について、その内容・運用等をドコモが独自に決め得るとする主張の合理性が問われた。第二に、裁定事項2(料金設定の形態)として、利用者料金の設定を「ぶつ切り料金」とするか、「エンドエンド料金」(MVNOが利用者料金を設定)とするかが争われた。第三に、裁定事項3(課金方式)として、接続料金の課金方式として帯域幅課金を採用すべきかが論点となった。第四に、裁定事項4(接続料金の具体額)として、接続料等の具体的金額が争点となった。第五に、裁定事項5(開発・費用負担等)として、接続に関して開発を要する機能、装置構成、開発方法・期間、開発費用および費用負担が問題となった¹¹⁹。このうち、裁定事項2(料金設定の形態)と裁定事項3(課金方式)は、MVNOが自らの料金体系・サービス設計を構想し得るかという意味で、卸条件の「枠組み」に直接関わる。他方で、裁定事項4(具体額)および裁定事項5(開発・費用負担等)は、当事者間の提案・資料状況や運用設計に依存する度合いが相対的に大きく、裁定手続がどこまで踏み込み得るか(＝検証可能性の限界)が問われやすい論点である。

本件では、総務大臣は平成19年9月21日に電気通信事業紛争処理委員会へ諮問を行い、委員会は5回の審議を経て、同年11月22日に答申および勧告を行った。その後、総務大臣は同年11月30日に裁定を行い当事者に通知した¹²⁰。裁定事項ごとの判断は、次のとおりである。裁定事項1(役務提供区間の内容・運用等)については、抽象的な考え方について合理性の判断を求

¹¹⁶ 日本通信株式会社・前掲注102)1頁。日本通信は2006年8月にドコモと接続協議を開始し、同年11月29日にドコモに対し電気通信事業法に基づく相互接続を申し込んだが、ドコモの接続約款で定める期限内に合意することができなかった。

¹¹⁷ 総務省「平成19年7月9日申請(基・電・料金サービス課平成19年7月9日第196号)(MVNOとMNO間の接続に関する裁定)」1-2頁(平成19年)(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/case/pdf/hunso_shimon_06.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。日本通信は「エンドエンド料金」(日本通信が利用者料金を設定)および「帯域幅課金」を希望したのに対し、ドコモは「ぶつ切り料金」および「従量制課金」を主張した。

¹¹⁸ 総務省・前掲注117)10-11頁。ドコモは、ぶつ切り料金が責任分界点を境として電気通信役務の提供区間が分かれるという接続の原則と整合的であること、パケット量に応じた従量制課金が情報がネットワークを経由することに対する対価として公平かつ妥当であること、帯域幅課金については情報量と無関係に帯域幅の比率で全体コストを按分すると実際の設備負荷やコストを反映しないこと、利用者向け定額制サービスが提供された場合にネットワークに輻輳が生じる危険性が高いこと等を主張した。

¹¹⁹ 総務省・前掲注117)1-2頁。裁定事項1は役務提供区間の内容・運用等、裁定事項2は料金設定の形態(ぶつ切り料金かエンドエンド料金か)、裁定事項3は課金方式(帯域幅課金とすべきか)、裁定事項4は接続料金の具体的金額、裁定事項5は開発を要する機能・装置構成・開発方法・期間・費用および負担分。

¹²⁰ 総務省総合通信基盤局料金サービス課「日本通信株式会社と株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモの電気通信設備の接続に関する裁定について」1-14頁(2007年12月)(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/case/iinkai/pdf/071204_1_3.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。諮問(平成19年9月21日)、答申・勧告(同年11月22日)、裁定(同年11月30日)の手続経過と、裁定事項ごとの判断が記載されている。

めるものであり、接続に関する協定の細目には当たらず裁定対象とは認められないとして、裁定を行わないとされた(ただし、接続条件等について当事者間で誠実に協議されるべき旨等が付されている)¹²¹。裁定事項2(料金設定の形態)については、利用者料金は「エンドエンド料金」とし、日本通信に利用者料金設定権を認めるのが相当とされた。その理由として、委員会は、独自にエンドエンド料金の設定が可能な寡占的MNOに加え同じ条件のMVNOの新規参入を可能とすることが競争促進に寄与すること、ドコモが自社独自サービス(平成19年から提供開始したPC向け定額サービス)でエンドエンド料金を設定する一方で、日本通信にエンドエンド料金を許容しないことはイコールフットINGの観点から問題であること、日本通信が予定する速度別料金や時間帯別料金等の多様なサービスにはぶつ切り料金では対応しきれないこと等を挙げた¹²²。裁定事項3(課金方式)については、帯域幅課金を採用することが相当とされた。委員会は、帯域幅課金の方が速度や時間の刻みで有効活用することを通じ多様なサービスの提供を促進できること、ドコモが自社独自サービスで定額制を導入する一方で日本通信には従量制の接続料金しか認めないことは公正競争上問題であること等を理由として挙げた¹²³。ただし、帯域幅課金とすることには、裁定事項5に含まれる疎通制御機能の開発等ネットワーク輻輳対策について両当事者間で協議が調うことが条件とされた。裁定事項4(接続料金の具体額)および裁定事項5(開発・費用負担等)については、細目協議に至っていないことを理由に、裁定を行わないとされた¹²⁴。

本件裁定は、MVNOの利用者料金設定権および帯域幅課金という条件を認めた点で重要である。これにより、MVNOは、MNOの料金体系に依存することなく、独自の料金設計(速度別料金、時間帯別料金、定額制等)を構想し得る基盤が整備された。他方で、具体額や開発費用等の「水準・細目」に当たる論点については、当事者間協議に委ねられる整理が採られている。この整理は、裁定が競争条件を規定する「枠」を形成し得る反面、競争条件を実質的に左右し得る「水準」を一挙に確定することは、資料・協議状況等により制約され得ることを示唆しているのではない。特に裁定事項3が、帯域幅課金の採用を肯定しつつも、輻輳対策の協議を条件としている点は、料金体系の設計がネットワーク運用と不可分であること(＝技術・運用情報への依存)を認めていると考える。

さらに委員会は、総務大臣に対し、移动通信サービスの高度化・多様化を推進する観点からMVNOの参入促進を図るための環境整備が重要であるとして、裁定内容を「MVNOに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドライン」に反映させること、接続料金の算定の在り方などMVNOとMNOとの間の円滑な協議に資する事項について適時適切に検討を行い所

¹²¹ 総務省・前掲注120)3頁。裁定事項1については、抽象的な考え方について合理性の判断を求めるものであり、接続に関する協定の細目には当たらず裁定対象とは認められないとされた。ただし、接続条件等について当事者間で誠実に協議されるべき旨等が付されている。

¹²² 総務省・前掲注120)3-4頁。裁定事項2(エンドエンド料金)の理由として、独自にエンドエンド料金の設定が可能な寡占的MNOに加え同じ条件のMVNOの新規参入を可能とすることが競争促進に寄与すること、ドコモが自社独自サービス(平成19年10月22日から提供開始したPC向け定額サービス)でエンドエンド料金を設定する一方で日本通信にエンドエンド料金を許容しないことはイコールフットINGの観点から問題であること、日本通信が予定する速度別料金や時間帯別料金等の多様なサービスにはぶつ切り料金では対応しきれないこと等が挙げられた。

¹²³ 総務省・前掲注120)5-7頁。裁定事項3(帯域幅課金)の理由として、帯域幅課金の方が速度や時間の刻みで有効活用することを通じ多様なサービスの提供を促進できること、ドコモが自社独自サービスで定額制を導入する一方で日本通信には従量制の接続料金しか認めないことは公正競争上問題であること等が挙げられた。ただし、帯域幅課金とすることには、疎通制御機能の開発等ネットワーク輻輳対策について両当事者間で協議が調うことが条件とされた。

¹²⁴ 総務省・前掲注120)7頁。裁定事項4(接続料金の具体額)および裁定事項5(開発・費用負担等)については、接続に関する細目についての協議が行われるまでには至っておらず、裁定申請要件を具備しているとは認められないとして、裁定を行わないとされた。

要の措置を講じることを勧告した¹²⁵。この勧告は、個別紛争の解決にとどまらず、MVNO事業全体の環境整備に向けた制度的対応を促すものとして今に至っても意義を有していると考えられる。

以上より、2007年裁定は、MVNOがサービス設計上の裁量を確保するための条件(料金設定権・課金方式)につき、裁定手続においても判断が示され得ることを確認した点で重要な事例ととらえることができる。他方で、金額水準や開発費用のように、原価・技術・運用情報への依存度が高い論点については、当事者間協議に委ねられる余地が大きく、ここに検証可能性の限界が現れ得るとも言えるだろう。

3.2.2.2 2019-2020年の紛争

本件は、日本通信株式会社がNTTドコモとの間で音声通話サービスの卸提供条件(音声卸料金の水準・料金体系)について協議を重ねてきたものの、協議が不調となったため、電気通信事業法に基づき総務大臣に裁定を申請した事案である。2007年裁定がデータ通信の接続形態・課金方式を争点としたのに対し、本件では音声卸料金の水準・料金体系が争点となった点で、争点の性質に変化がある。

本件の背景には、音声卸料金の長期固定化の問題がある。日本通信とドコモは、平成22年4月15日に「第3種卸FOMA」に係る契約を、平成25年1月16日に「第3種卸Xi」に係る契約をそれぞれ締結したが、いずれも音声卸料金は契約締結時から変更されていなかった¹²⁶。当該料金は、エンドユーザー向け料金から一定割合を控除するリテールマイナス方式により設定されており、例えば「第3種卸Xi」では基本使用料が月額666円、通信料が30秒あたり14円相当とされていた¹²⁷。他方、ドコモはエンドユーザー向けに、平成26年6月に定額課金「カケホーダイ」(2,700円/月で国内通話無料)を、平成27年9月に準定額課金「カケホーダイライト」(1,700円/月で5分以内の国内通話無料)を開始し、さらにその後には「かけ放題オプション」(1,700円/月追加で国内通話無料)および「5分通話無料オプション」(700円/月追加で5分以内の国内通話無料)を設定した¹²⁸。このように、エンドユーザー向け料金体系が多様化する一方で、MVNOに対する音声卸料金は従量制のまま据え置かれる状態が続いていた。

日本通信は、平成26年4月以降ドコモに対し定額課金による音声卸役務の提供を繰り返し要請したが、ドコモは「エンドユーザー向けに提供するサービスの料金につきましては、各事業者が自らリスクを負った上で創意工夫をもって戦略的な料金を総合的に判断し設定するもの」として応じな

¹²⁵ 総務省・前掲注120)7頁。委員会は、移動通信サービスの高度化・多様化を推進する観点からMVNOの参入促進を図るための環境整備が重要であるとして、裁定内容を「MVNOに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドライン」に反映させること、接続料金の算定の在り方などMVNOとMNOとの間の円滑な協議に資する事項について適時適切に検討を行い所要の措置を講じることを勧告した。

¹²⁶ 総務省「電気通信事業法第39条において準用する同法第35条第3項の規定に基づく日本通信株式会社からの申請に係る裁定」6頁(令和2年6月30日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000694836.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。同裁定理由は、日本通信とドコモが「第3種卸FOMA」に係る契約を平成22年4月15日に、「第3種卸Xi」に係る契約を平成25年1月16日に締結し、いずれも音声卸料金は契約締結以降変更がない旨を認定している。

¹²⁷ 総務省・前掲注126)4-6頁。同裁定理由は、「第3種卸Xi」の料金として、基本使用料が月額666円、通信料が30秒あたり14円相当であること、およびこれらがエンドユーザー向け料金「タイプXi」から一定割合を控除するリテールマイナス方式により設定されていることを示している。

¹²⁸ 総務省・前掲注126)10-11頁。同裁定理由は、ドコモのエンドユーザー向け音声通話サービス料金の変遷として、平成26年6月の「カケホーダイ」(2,700円/月で国内通話無料)、平成27年9月の「カケホーダイライト」(1,700円/月で5分以内の国内通話無料)、令和元年6月の「かけ放題オプション」(1,700円/月追加で国内通話無料)および「5分通話無料オプション」(700円/月追加で5分以内の国内通話無料)を整理している。

かった¹²⁹。その後も協議が進展しないまま約5年が経過し、日本通信は令和元年11月15日に裁定を申請するに至った¹³⁰。

本件の争点(裁定事項)は、二点に整理できる。第一に、裁定事項1(料金水準の是正)として、音声通話サービスを「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた金額」を基本とする料金で卸提供すべきか否かが争われた。第二に、裁定事項2(定額卸の提供)として、ドコモがエンドユーザー向けに提供する「かけ放題オプション」および「5分通話無料オプション」と同じ課金単位の料金設定を卸提供においても行うべきか否かが争われた¹³¹。裁定事項1は、リテールマイナス方式から原価ベース方式への転換を求めるものであり、料金算定の基礎となる考え方の変更に関わる。裁定事項2は、MNOの小売料金体系と同等の課金単位を卸段階でも実現することを求めるものであり、需要リスクの配分や提供形態の設計に関わる点で、裁定事項1とは論点の性質が異なる。

本件では、総務大臣は令和2年2月4日に電気通信事業紛争処理委員会へ諮問を行い、委員会は同年6月12日に答申を行った。その後、総務大臣は同年6月30日に裁定を行い、当事者に通知した¹³²。裁定事項ごとの判断は、次のとおりである。裁定事項1(料金水準の是正)については、ドコモは日本通信に対して提供する音声通話サービスに係る卸電気通信役務の料金を、「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた金額を超えない額」で設定するものとされた¹³³。裁定は、原価の算定方法、利潤の算定方法、課金単位、料金の毎年度更新等の細目を定めた¹³⁴。また、裁定日から6月以内に新料金を設定すべきこと、1秒単位課金の実現に向けた協議を進展させるべきこと等が付された。裁定事項2(定額卸の提供)については、「かけ放題オプション」および「5分通話無料オプション」と同じ課金単位の料金設定を卸提供において行うべきとすることは「適当ではない」とされ、申請は認められなかった¹³⁵。

本件裁定は、卸料金の算定方式について、リテールマイナス方式から原価ベース方式への転換を命じた点で重要である。これにより、MVNOは、MNOの小売料金水準に依存することなく、原価を基礎とした卸条件での調達が可能となった。他方で、定額卸の提供については裁定の射程外とされ、料金体系の設計は引き続き当事者間協議に委ねられることとなった。裁定後の経緯も、紛争処理の実態を示す上で重要である。裁定は、裁定日から6月以内に新料金を設定すべきことを定めていたが、日本通信は同年12月30日、ドコモが期日以内に原価ベースでの料金算定

¹²⁹ 総務省・前掲注126)6-8頁。同裁定理由書は、両当事者間の交渉経緯として、日本通信が平成26年4月以降繰り返し定額課金による音声卸役務の提供を要請したこと、ドコモが「エンドユーザー向けに提供するサービスの料金につきましては、各事業者が自らリスクを負った上で創意工夫をもって戦略的な料金を総合的に判断し設定するもの」と回答して応じなかったことを認定している。

¹³⁰ 日本通信株式会社「日本通信、携帯料金4割削減プラン実現のために総務大臣裁定を申請」1-2頁(2019年11月15日)(https://www.j-com.co.jp/ir/pdf/press_191115.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。本文で言及する(令和元年)裁定申請の背景・経緯および裁定を求める事項についての申請者側の主張が述べられている。

¹³¹ 総務省・前掲注126)3頁。裁定事項1は「音声通話サービスを能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた金額を基本とする料金で卸役務として提供すべき」との裁定を求めるもの、裁定事項2は「ドコモが『かけ放題オプション』及び『5分通話無料オプション』の名称で提供している音声通話料の定額サービスを、同様の料金で卸提供すべき」との裁定を求めるものである。

¹³² 総務省「電気通信事業法第39条において準用する同法第35条第3項の規定に基づく日本通信株式会社からの申請に係る裁定」(令和2年6月30日)

¹³³ 総務省・前掲注126)1-2頁。裁定事項1について、「株式会社NTTドコモは、日本通信株式会社に対して提供する音声通話サービスに係る卸電気通信役務の料金を、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた金額を超えない額で設定するものとする」と裁定された。

¹³⁴ 総務省・前掲注126)1-2頁。裁定は、原価の算定方法(設備の構築・維持・保全に関連する費用を基本とし、営業費の一部算入を許容)、利潤の算定方法(設備等の正味固定資産価額等に基づくレートベース方式により自己資本費用・他人資本費用・利益対応税を算定)、課金単位(契約数連動費用は1契約、通話時間連動費用は30秒)、料金の毎年度更新等の細目を定めた。また、裁定日から6月以内に新料金を設定すべきこと、1秒単位課金の実現に向けた協議を進展させるべきこと等が付された。

¹³⁵ 総務省・前掲注126)2頁。裁定事項2について、「『かけ放題オプション』及び『5分通話無料オプション』と同じ課金単位の料金設定を行うべきとすることは適当ではない」とされ、申請は認められなかった。

を行わなかったとして、協議不調を公表した¹³⁶。その後、令和3年2月1日に両当事者は合意に至り、日本通信は原価ベースの卸料金の音声通話サービスを調達することが可能となった¹³⁷。合意に基づく卸料金は裁定日である令和2年6月30日に遡及して適用され、日本通信は同年4月から12月までの期間において3億1800万円の原価低減効果が生じたと公表している¹³⁸。裁定から合意まで約7か月を要したことは、裁定が判断枠組みを示した後も、紛争解決に要する時間的コストが相応に大きいことを示している。

以上のように、本件裁定は、卸料金の算定方式という「枠組み」の転換を命じた点で射程を有する一方、定額卸の提供のような料金体系の設計や、具体的料金水準の確定については、当事者間協議に委ねる構造が維持されている。この点は、第二種指定制度下で卸条件の検証可能性が限定され得るという本稿の問題意識と比較的整合的であると考えられる。

3.2.2.3 本件に関する考察

以上2つの紛争における裁定の検討から、裁定手続の射程と限界を考察した。両裁定に共通するのは、裁定が卸条件の「枠組み」(料金設定権、課金方式、算定方式の基本的考え方)を与える機能を持ち得る一方で、卸条件の「水準」(具体的金額)や新たな提供形態の設計(定額卸等)については当事者間協議に委ねる構造が維持されている点である。この構造を前提に、第二種指定制度の運用上、以下の制度的課題が現れ得る。

第一に、検証可能性の制約である。2007年裁定では、裁定事項2(エンドエンド料金)および裁定事項3(帯域幅課金)という料金体系の枠組みに関わる争点については判断が示された。しかし、裁定事項4(接続料金の具体額)および裁定事項5(開発・費用負担等)については、「接続に関する細目についての協議が行われるまでには至っておらず、裁定申請要件を具備しているとは認められない」として、裁定が行われなかった。同様に、2019-2020年裁定では、裁定事項1(料金水準の是正)について「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた金額を超えない額で設定する」との判断枠組みが示されたが、原価・利潤の具体的算定は、設備の構築・維持・保全に関連する費用の範囲、レートベース方式による利潤の算定、課金単位等の細目を定めた上で、当事者間の資料提出と再算定を含む協議過程に委ねられた。このように、裁定は判断枠組みを示し得るが、具体的水準の確定には当事者間の情報提供・協議が不可避に関わる。MNOは自社設備の原価構造や運用実態に関する情報を保有する一方、MVNOはこれらの情報にアクセスする手段が限定されるため、当事者間の情報の非対称性が検証可能性を制約する要因となり得る。

第二に、紛争解決に要する時間的コストの問題である。裁定は協議不調を前提とする事後的な紛争解決手続であり、その性質上、競争促進のための予防的機能は限定的となり得る。2007年裁定では、日本通信が平成18年11月にドコモに相互接続を申し込んでから、ドコモの接続約款で定める期限内に合意できず、平成19年7月に裁定を申請し、同年11月に裁定が下されるまで約1年を要した。2019-2020年裁定では、より長期にわたり、日本通信は平成26年4月以降約5年にわたりドコモに定額課金による音声卸役務の提供を要請したが進展せず、令和元年11月に裁定を申請し、令和2年6月に裁定が下された後も、令和2年12月に協議不調が公表され、令和3年2月によりやうく合意に至った。裁定から合意まで約7か月を要したことは、裁定が判断枠組みを示

¹³⁶ 日本通信株式会社「総務大臣裁定に基づく音声卸料金に関する協議不調のお知らせ」1頁(2020年12月30日)(https://www.j-com.co.jp/ir/pdf/press_201230.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。日本通信は、ドコモが裁定の指定する期日内(裁定から6月以内、すなわち令和2年12月29日まで)に原価ベースでの料金算定を行わなかったとして、協議不調を公表した。

¹³⁷ 日本通信株式会社「総務大臣裁定に基づく音声卸料金に関するドコモとの合意のお知らせ」1頁(2021年2月2日)(https://www.j-com.co.jp/ir/pdf/press_210202a.pdf, 2026年1月30日最終閲覧)。日本通信は、令和3年2月1日にドコモと合意に至り、音声通話サービスを原価ベースの卸料金の音声通話サービスで調達することが可能となった旨を公表した。

¹³⁸ 日本通信株式会社・前掲注129)1頁。合意に基づく卸料金は裁定日である令和2年6月30日に遡及して適用され、日本通信は同年4月から12月までの第3四半期連結累計期間において318万円の原価低減効果が生じた旨を公表している。

した後も、具体的水準の確定には当事者間交渉が不可避であること、および紛争解決に要する時間的コストが相応に大きいことを示している。このような時間的負担は、とりわけ事業規模の小さいMVNOにとって、裁定申請を躊躇させる要因となり得る。

第三に、裁定の射程と提供形態の強制の限界である。裁定手続は、電気通信事業法上、「協議の細目」について判断を下すものであり、MNOに対して特定のサービス提供形態を強制する機能は限定的である。2019-2020年裁定では、日本通信は、ドコモがエンドユーザー向けに提供する定額プラン（「かけ放題オプション」「5分通話無料オプション」）と同じ課金単位での卸提供を求めた（裁定事項2）。しかし、裁定は、このような定額卸の提供を強制することは「適当ではない」として、申請を認めなかった。この結果、ドコモは自社のエンドユーザー向けには定額プランを提供しながら、MVNOに対しては従量制の卸料金のみを提供するという状態が、裁定によっては是正されないこととなった。2007年裁定においても、委員会は、ドコモが自社独自サービスで定額制を導入しながらMVNOには従量制しか認めないことは「公正競争上問題」と指摘した¹³⁹。しかし、裁定で認められたのは「帯域幅課金」という課金方式の採用であり、「MNOが自社小売に提供しているのと同等の条件をMVNOにも卸提供せよ」という形での是正は行われていない。このように、MNOが自社小売部門とMVNOとの間で異なる条件を設定すること（差別的取扱い）の問題は、裁定手続のみでは十分に対処し得ない場合があり、独占禁止法による補完的検討の余地が生じる。

以上を踏まえると、事業法上の裁定は重要な救済ルートであるものの、それだけで卸条件の透明性確保や実質的なイコール・フットイングを常に担保できるとは限らない。検証可能性の制約、時間的コスト、および裁定の射程と提供形態の強制の限界は、いずれも裁定手続の構造的な限界に由来する。したがって、電気通信事業法による枠組みを前提としつつも、独占禁止法による補完的検討を通じて、問題行為を類型化し、実効的な抑止・是正を図る余地がある。具体的には、MNOが自社小売部門とMVNOとの間で差別的な卸条件を設定する行為は差別的取扱いとして、協議の不当な遅延や情報提供の拒否は取引妨害ないし実質的取引拒絶として、卸料金と小売料金の関係が競争者を排除する効果を持つ場合はマージンスクイズとして、それぞれ独占禁止法上の評価の対象となり得る。次節では、これらの問題類型について、独占禁止法の具体的な適用可能性を検討する。

3.3 第二種指定電気通信設備制度における独占禁止法の適用可能性

3.3.1 制度上の限界を踏まえた独禁法の補完的役割

前節では、日本通信対NTTドコモ裁定事例の検討を通じて、裁定手続の構造的な限界として、検証可能性の制約、時間的コスト、裁定の射程と提供形態の強制の限界を論じた。これらの限界は、第2章で詳述した第二種指定制度の構造的課題、とりわけ接続会計義務の限定的適用に伴う情報の非対称性と関係する。本節では、こうした制度上の限界を補完する観点から、独占禁止法の適用可能性を検討する。

独占禁止法上の評価軸としては、差別的取扱い（一般指定4項）や単独取引拒絶（一般指定2項）等が考えられる¹⁴⁰。しかし、差別的取扱いの立証には、MNOが自社グループ会社に提供する条件と外部MVNOに提供する条件との具体的な「比較」が不可欠となる¹⁴¹。第2章および前節

¹³⁹ 総務省・前掲注117）。2007年裁定において委員会は、ドコモが自社独自サービスでエンドエンド料金を設定する一方で日本通信にエンドエンド料金を許容しないことは「イコールフットイングの観点から問題」であること、ドコモが自社独自サービスで定額制を導入する一方で日本通信には従量制の接続料金しか認めないことは「公正競争上問題」であることを指摘した。

¹⁴⁰ 「不公正な取引方法」（平成21年公正取引委員会告示第18号）。差別的取扱いは3項（差別対価）・4項（取引条件等の差別取扱い）、単独取引拒絶は2項（その他の取引拒絶）に規定される。

¹⁴¹ 根岸哲＝舟田正之『独占禁止法概説〔第5版〕』207頁、（有斐閣、2015年）。不当な差別的取扱い（一般指定4項）について「地域、取引の相手方等によって…実質的に異なる取引条件を設定すること」と説明し、その公正

で確認したとおり、第二種指定制度下では接続会計義務が限定的であり、MNOのグループ内取引条件は外部から見えにくい(第2章2.2参照)。したがって、比較対象となる情報へのアクセスが制約される状況下では、差別的取扱いを中核に据えた評価枠組みは現実的とはいえない。

そこで本稿では、第三者との比較を中核に据えることなく、当該MVNOに対する対応それ自体の態様と競争への影響に着目して評価を組み立てる枠組みとして、単独取引拒絶(独禁法19条・一般指定2項)を基軸とする¹⁴²。この枠組みは、3.2.1で検討したNTT東日本事件において、形式的には接続に応じつつも供給先が受諾困難な条件を提示する行為が「人為性」を備えた実質的取引拒絶として評価され得ると判示された判断枠組みと整合的である。以下では、単独取引拒絶の枠組みに基づき、マージンスクイズによる取引拒絶、協議遅延による取引拒絶という二つの局面に分け、どのような要件事実を想定すべきかを示す。

3.3.1.1 マージンスクイズによる取引拒絶

マージンスクイズについては第1章1.2.3で述べたとおり、卸売料金を高水準に維持しつつ小売料金を低水準に設定することで、競争相手の収益性を悪化させて市場から締め出す行為である。本節冒頭で述べたとおり、第二種指定制度下では接続会計義務が限定的であり、MNOの原価構造を外部から検証することは困難である。したがって、卸料金が「高すぎる」かどうかを原価ベースで厳密に立証するアプローチは現実的ではない。

そこで本稿では、マージンスクイズを独立の価格理論として厳密に立てるのではなく、外部から観察可能な情報(接続約款の条件、MNOの小売価格等)を基に、価格条件が合理的な事業者にとって受諾不能な水準に固定化されることによる実質的な取引拒絶として位置付ける。すなわち、卸料金と小売料金の関係が、効率的なMVNOの事業継続を事実上不可能にする水準で継続する場合、そのおそれをもって公正競争を阻害する単独取引拒絶に該当し得る、という整理である¹⁴³。

共同指針は、電気通信分野における取引条件の設定・運用が競争を阻害し得る場面を念頭に、問題となり得る行為類型を整理している。これを踏まえ、本稿では以下の三点を評価軸として整理する¹⁴⁴。第一に、川上段階における設備・機能へのアクセスが実質的に不可欠であること(市場構造上の制約)。第二に、価格条件が合理的な競争事業者の利幅を恒常的に圧縮し、事業継続を困難化し得ること(実質的拒絶の可能性)。第三に、当該価格条件により競争事業者の排除・事業活動困難化が生じ得ること(公正競争阻害性)。なお、排除効果が長期に継続し、

競争阻害性は差別対価と同様であるとする。また、総務省＝公正取引委員会・前掲注3)12頁。では独占禁止法上・電気通信事業法上の両観点から問題行為を整理しており、差別取扱いについては「自己又は自己の関係事業者に比べて不利な取扱いをすること」を問題としている。

¹⁴² 金井貴嗣ほか『独占禁止法[第6版]』286-292頁(弘文堂、2018年)。同書は、単独の取引拒絶について、取引先選択の自由を前提としつつも、①独禁法上違法な行為の実効確保手段として用いる場合、②競争者を市場から排除するなどの独禁法上不当な目的を達成するための手段として用いる場合に公正競争阻害性が認められるとし、「被拒絶者を市場から排除する効果」および「不当な行為を行わせる目的・効果」の2つの側面から検討されることを指摘する。本稿が位置づけるマージンスクイズや協議遅延による実質的取引拒絶は、②類型の枠組みで評価し得る。また、同書は不可欠施設の法理(エッセンシャル・ファシリティ理論)について、「その利用なしにおよそ市場へのアクセスが不能なもの」に対し「重複して作り出すことが現実的ではなく」「アクセスを認めることが可能である場合」に取引拒絶を正当化する特段の事情がない限り平等無差別なアクセスを認めるべきとする欧米の議論を紹介しつつ、わが国での先例はないとしている。

¹⁴³ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3)52頁。同指針は、卸電気通信役務について「卸電気通信役務に関連する費用を高く設定し...など実質的に卸電気通信役務の提供を不当に拒否していると認められる行為を行うこと」を「私的独占、取引拒絶等」として独占禁止法上問題となる行為に挙げている。

¹⁴⁴ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3)8-9頁、50-52頁参照。同指針は、卸電気通信役務の提供について、費用を高く設定すること等による実質的拒絶を問題行為として整理している。評価軸については、公正取引委員会「排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針」(平成21年10月28日)21-26頁の「供給拒絶・差別的取扱い」の項も参照。同指針は、供給先事業者が川下市場で事業活動を行うために必要な商品について合理的な範囲を超えて供給拒絶等をする行為を排除行為に該当し得るものとし、マージンスクイズもこれと同様の観点から判断されたとする。本稿はこの枠組みを単独取引拒絶の文脈で応用する。

市場残存可能性自体を奪う程度に至る場合には、排除型私的独占としての構成も射程に入り得る。

上記の評価軸に即した具体的な検討要素は以下のとおりである。第一（不可欠性）については、MVNOがサービスを提供するにはMNOの周波数・設備を利用するほかない点から、比較的示しやすい。第二（受諾不能性）については、(a) 接続約款に記載された卸料金の内訳と適用条件、(b) MNOが自社ブランドで実際に提供している小売価格、(c) MVNOが事業運営に最低限必要とする費用、の三点を突き合わせることで、MVNOに利益が残る余地があるかを検討し得る。第三（公正競争阻害性）については、そうした価格条件が長期にわたって固定され、MVNOの事業継続を困難にするおそれがあるかどうかが焦点となる。このように、MNOの内部原価を厳密に検証するのではなく、外部から観察可能な価格条件を基にMVNOが事業を継続できるか否かという観点から評価を組み立てることが、検証可能性の制約を踏まえた現実的なアプローチである。

3.3.1.2 協議遅延による取引拒絶

第二に、協議遅延による取引拒絶の問題である。第二種指定制度下では、卸条件が標準約款を中核として形成され、標準外の協議（新機能・新仕様等）が必要となる局面が生じ得る（第2章2.1.2参照）。このとき、協議遅延（回答の引延ばし・期限徒過）が競争事業者の事業活動を実質的に困難化し得る。共同指針は、必要な情報を十分に開示せず又は手続を遅延させる行為を、実質的拒絶として例示している¹⁴⁵。典型的には、MVNOが新たなサービス設計を試みる際に必要となる機能・仕様の開放が遅延する場合がこれに当たり、結果としてサービス多様化が阻害され、競争が静態化し得る（イノベーション阻害）。移動体分野では技術の進展が早く、商品・料金設計のサイクルも短いことから、市場機会の逸失は競争上回復困難となり得る。また、第二種指定制度が標準的な取引条件を中核として構築されている以上、革新的サービスに必要な新たな接続形態・機能提供が制度の射程から外れ得るため、独占禁止法の補完的な適用可能性が問題となる。もっとも、協議遅延が常に競争法上問題となるわけではなく、ネットワークの安定運用やセキュリティ確保のために必要な検証期間等は正当化され得る。問題となるのは、合理的説明を欠く反復的な期限徒過や、代替案・見通しの提示を伴わない無期限の先送りである。

協議過程における協議遅延は、結果として取引の成立を阻むものであり、接続・卸という川上入力へのアクセスに関する実質的な取引拒絶として評価し得る。機能開放の遅延・拒絶や標準メニュー外の協議の硬直化も、同様に実質的な取引拒絶として評価される余地がある。協議遅延が継続し、川上入力の不可欠性を背景として競争事業者の市場残存可能性を奪う程度（または新規市場参加者の排除）に至る場合には、排除型私的独占としての構成も射程に入る可能性がある。

共同指針は実質的拒絶の態様を例示するにとどまり、具体的な要件事実の整理までは示していない。そこで本稿では、当てはめにおいて以下の要素を検討することが有効と考える。第一に、当該協議事項（回線・機能・情報）が競争上不可欠であること（代替手段の有無、当該入力なしにサービスが成立しない理由）を示す。第二に、協議遅延の事実を時系列で特定する（申入れ日、回答期限、期限徒過の有無、先送りの態様等）。第三に、当該遅延により競争事業者の事業活動が困難化するおそれがあること（市場機会の逸失、サービス投入の遅延、イノベーションの抑制等）を示す。第四に、補足要素として、当該遅延に正当化理由があるか（品質維持、セキュリティ、ネットワーク運用等）を検討する。

第2章で指摘したとおり、標準約款が「標準メニュー」として固定化する状況では、標準外協議が実務上機能しにくい（2.1.2）。上記の要件事実に即せば、第一（不可欠性）については、MVNOが特定のサービスを提供するために当該機能が必要である理由を示すことになる。第二（遅延

¹⁴⁵ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3）11頁-15頁。同指針は、「必要な情報を十分に開示しない」「手続を遅延させる」等により「実質的に拒否していると認められる」行為を、独占禁止法上問題となり得る行為として例示している。

の事実)については、MVNO側が保有し得る資料(協議申入れ文書、回答・議事録、期限設定と期限徒過の記録等)を核として、交渉経緯を時系列で特定する。第三(公正競争阻害性)については、当該遅延により市場機会を逸失し、事業活動が困難化するおそれがあるかどうかが焦点となる。このように、協議遅延の評価においては、当てはめの中心を「第三者との比較」から「交渉経緯(時系列)と効果」へ移すことで、検証可能性の制約を踏まえた現実的な枠組みとなる。これは、本節冒頭で述べた、差別的取扱いの立証困難性を回避しつつ競争法上の評価を可能とするアプローチと整合的である。

3.3.2 課題克服に向けた方向性

以上の検討を踏まえると、独占禁止法の補完的適用を実効化するためには、争点の性質に応じた情報の整備(枠組み論点と水準論点の切り分け、算定根拠の説明可能性)、事業法手続と競争法手続の接続(情報共有・事後検証の枠組み)、非価格条件を含む競争条件の評価枠組みの明確化(共同指針の具体化)といった方向性が重要となる。

これらは、事業法による事前的・標準化された規律を直ちに競争法に置き換えるという趣旨ではなく、裁定手続の射程・限界を踏まえつつ、競争条件のイコール・フットイングを確保するために、両者を相互補完的に運用するための課題整理である。以下の第4章では、この問題意識を前提に、独占禁止法の運用および制度設計の具体化に向けた提言を行う。

第4章 競争促進に向けた法的・制度的提言

4.1 独占禁止法の役割強化

第1章～第3章の検討を通じて、本稿は、第二種指定制度が「ライトタッチ」な制度設計の下で、接続会計を含む検証可能性の枠組みが限定され得ること、そして接続約款が実務上「標準メニュー」として固定化することで、個別交渉の幅が狭まり得ることを確認した。さらに、裁定手続は卸条件の「枠組み」を与え得る一方で、卸条件の「水準」や新たな提供形態の設計については、当事者間協議や資料状況に依存する限界も併存する。こうした状況の下で、MVNOの市場における位置付けがなお限定的であるとの見方ができるデータもあり、競争政策上は、事業法による枠組みを前提としつつ、競争条件を実質化する補完策の提示が重要となる。

本節では、以上の問題意識を前提に、独占禁止法の補完的適用を具体化する方向性を示す。3.3で整理したとおり、マージンスクイズや協議遅延といった問題は、単独取引拒絶の枠組みで評価し得る。以下では、公正取引委員会による個別案件への対応と、それを踏まえた総務省による制度的対応という二段階の枠組みを提言する。

4.1.1 公正取引委員会による個別案件への対応

第3章では、第二種指定制度下の競争問題を、単独取引拒絶の枠組みで整理し、マージンスクイズによる取引拒絶と、協議遅延による取引拒絶という二つの局面に分けて整理を示した。本節では、これらの問題に対する公正取引委員会の具体的な対応策を整理する。

第一に、紛争処理委員会との連携である。個別案件において単独取引拒絶に該当するか否かの判断は、競争法の専門的評価を要する領域であり、公正取引委員会が担うべきである。具体的には、事業法上の紛争処理(電気通信紛争処理委員会のあっせん・仲裁・裁定等)¹⁴⁶⁾において

¹⁴⁶⁾ 電気通信紛争処理委員会「委員会の役割」(

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/outline/about3.html, 2026年1月30日最終閲覧)。電気通信紛争処理委員会は、電気通信事業及び放送事業に係る紛争を迅速・公正に処理することを目的に設置された独立の機関であり、(1)あっせん・仲裁による専門的かつ迅速な紛争解決、(2)紛争処理事案の公表等を通じた紛争の未然防止、(3)新規参入・小規模事業者に対するセーフティネット機能、(4)総務大臣に対する勧告を通じ

争点を可視化した上で、競争制限効果が疑われる場合には公正取引委員会による調査・是正へ接続するという流れが現実的ではないだろうか¹⁴⁷。もっとも、現状では電気通信紛争処理委員会から公正取引委員会へ案件が移送された事例は公表されておらず、両当局間の連携の具体的内容は不透明である¹⁴⁸。

第二に、独禁法47条に基づく調査権限の活用である。2.2で指摘したとおり、第二種指定制度下では接続会計義務が限定的であり、費用構造が常時に外部から検証可能な形で整備されていない。この点、公正取引委員会は独占禁止法第47条に基づく調査権限を有しており¹⁴⁹、個別案件の立証に必要な情報収集において実効的な手段を持つ¹⁵⁰。したがって、第二種指定電気通信設備制度の構造的課題(検証可能性の制約)は、個別調査においては解消可能性がある。

第三に、評価要素の整理である。3.3.1で示した単独取引拒絶の枠組みに即せば、マージンスクイズについては、(i) 卸料金の内訳と適用条件、(ii) MNOの実効小売単価、(iii) MVNOの事業運営に最低限必要な費用、の三点を突き合わせて「実質的な取引拒絶」に該当するかを評価する。協議遅延については、(i) 当該機能の不可欠性、(ii) 協議遅延の事実(時系列)、(iii) 公正競争阻害性(市場機会の逸失等)を整理する。これらの評価要素に基づく判断の蓄積が、次節で述べる制度的対応の基盤となる。

4.1.2 総務省による制度改善の具体的提言

公正取引委員会が個別案件において単独取引拒絶等の不公正な取引方法に該当すると判断した場合、その結果は総務省にフィードバックされ、制度改善に活用されることが望ましい¹⁵¹。もっとも、公取委の判断事例が総務省の制度改善に具体的にフィードバックされた事例は、公表されている限りでは確認できない¹⁵²。以下では、総務省が担う制度的対応として四点を提言する。

第一に、共同指針の改善である。公正取引委員会の判断事例を類型化し、どのような行為が単独取引拒絶に該当し得るかを事業法の観点も踏まえて共同指針に反映することで、事業者の

た競争ルールの改善、という4つの役割を担う。特にあっせん・仲裁は裁判と比較して当事者の時間的・費用的負担の軽減に資する。

¹⁴⁷ 栗田誠・武生昌士編著『公的規制の法と政策』173-174頁(法政大学出版局、2022年)。同論文は、NTT東日本私的独占事件最高裁判決(最判平成22・12・17民集64巻8号2067頁)が電気通信事業法と独占禁止法の「両法が共に適用されることを前提にしていると考えられる」と分析し、「規制当局による規制が的確に行われなかったり、実効性を欠いたりする場合には、独占禁止法規制が求められる」と指摘する。本稿の提言する「紛争処理で争点を可視化し、公正取引委員会へ接続する」という流れは、この観点に沿うものである。

¹⁴⁸ 栗田・前掲注147) 183-184頁。同論文は、共同ガイドラインにおいて両当局が「相互に連携する」ことが明記され、連絡・情報交換窓口の設置等が定められているものの、「両当局間の『連携』や『連絡・情報交換』の具体的内容は公表されておらず『ブラックボックス』である」と指摘する。また、「規制当局の立場からは、公取委への通知は自らの問題解決能力のなさを示すことを意味するから、公取委に通知しようとするインセンティブは乏しいと思われる」とも指摘されている(同183頁注43)。本稿の提言は、こうした現状を踏まえ、紛争処理と独禁法執行の接続を明確化・制度化することを志向するものである。

¹⁴⁹ 独占禁止法第47条は、公正取引委員会が事件について必要な調査をするため、(1)事件関係人・参考人の出頭命令・審尋、(2)鑑定人への鑑定命令、(3)帳簿・書類等の提出命令・留置、(4)営業所等への立入検査を行うことができる旨を定める。

¹⁵⁰ 栗田・前掲注147) 180-181頁。電気通信事業や都市ガス事業の規制分野において「競争環境自体は整いつつあり、残された問題は整備された競争環境下における企業行動であり、正に独占禁止法の出番である」としつつ、「公取委固有の権限である違反事件審査を行うことこそが求められる」と指摘する。本稿が独禁法47条に基づく調査権限の活用を提言する趣旨も、同様の問題意識に基づく。

¹⁵¹ 規制法と競争法の関係について、栗田・前掲注134) 167頁以下参照。同論文は、規制当局と競争当局が相互に連携しつつ、長期的には一般競争法(競争当局)優位モデルへ段階的に発展するという「相互浸透」モデルを提示し、電気通信分野における両当局の連携の現状と課題を分析している。本稿の提言する「公正取引委員会による個別案件への対応→総務省による制度的対応」という二段階の枠組みは、同論文のいう第3段階(規制法と競争法の「相互浸透」)に位置付けることができるのではない。

¹⁵² NTT東日本私的独占事件(最判平成22・12・17)では公取委の判断が最高裁で維持されたが、同事件の判断結果が共同ガイドラインの改定等に具体的にフィードバックされたかどうかは公表されていない。栗田・前掲注134) 182頁は、同事件が「公取委の法執行にとって追い風となり得たはずである」と指摘しつつ、その後の公取委による電気通信分野での法執行が停滞していることを批判的に分析している。

予見可能性を高めることができる¹⁵³。また、定期的な見直しの機会を設け、技術・市場環境の変化に応じてガイドラインを更新するプロセスを明確化することが有効となるのではないかと考える。

第二に、標準約款の改善と協議プロセスの透明化である。3章で指摘したとおり、協議遅延は実質的な取引拒絶として機能し得る。これを予防するため、標準接続約款に、機能・品質・時期を明記したオプションメニューを付し、標準外協議の現行条件と今後の時間軸を明確化することが考えられる。加えて、第二種指定電気通信設備を保有する事業者に対し、MVNOとの接続協議の過程（要求日、回答日、拒絶理由の要旨等）を記録・保存し、紛争時には当局に提出する義務を課すことも検討に値する。これにより、遅延が「技術的制約」に起因するのか「人為的」なものかを客観的に判断する基盤が整い、4.1.1で述べた公正取引委員会による調査や総務省による裁定において、検証可能性が担保される。

第三に、紛争処理の迅速化である。移動体分野では技術の進展が早く、市場機会の逸失は競争上回復困難となり得る。電気通信紛争処理委員会のあっせん・仲裁・裁定に処理期間の目安を設定し、申請者側の機会損失を抑えることが望ましい。また、協議が停滞する場合に紛争処理へ早期に移行できる基準を設けることで、4.1.1で述べた「紛争処理委員会で争点を可視化し、必要に応じて公正取引委員会へ接続する」という流れが円滑に機能するようになると思われる。

第四に、標準外協議の実質化である。接続約款は最低限のアクセス条件を確保する点で重要だが、実務上「標準メニュー」として固定化すると、標準外のニーズ（新機能、独自仕様等）に対応しにくくなり得る。そこで、標準約款を出発点として確保しつつ、標準外の協議においても要求仕様・評価項目・影響評価を可視化する枠組みを整備し、協議が「説明可能な争点」に基づいて進むようにすることが有効と考える。これにより、接続約款による最低保障と、個別ニーズへの柔軟な対応を両立させることができるのではないかと考える。

以上の提言は、事業法による「事前の手続的規律」と、独占禁止法による「事後の強行的介入」という二段構えの構造に整理できる。第一段階として、総務省による制度的対応（共同指針の改善、標準約款・協議プロセスの透明化、紛争処理の迅速化）が検証可能性を高め、MNO-MVNO間の情報の非対称性を緩和する。第二段階として、それでもなお生じる「制度の隙間」すなわち、事業法上の手続を形式的に遵守しつつも競争を阻害する意図的な行為などに対しては、公正取引委員会が独占禁止法に基づき機動的に介入するという形式である。この二段構えの規律は、第二種指定制度の「ライトタッチ」な枠組みを維持しつつ、公正競争を確保するための現実的な方策なのではないだろうか。

おわりに

本論文は、第二種指定電気通信設備制度の下で、取引条件の「枠組み」が整備されていても「水準」および非価格条件の検証可能性が不足することにより競争条件がどのように歪み得るか、そしてその「規制の隙間」を独占禁止法がどの違法類型・要件事実によって補完し得るか、という問いに取り組んだ。

第1章では、第一種指定制度との比較を通じて、第二種指定制度が「ライトタッチ」な規制哲学に基づき、検証可能性の枠組みが限定され得ることを確認した。第2章では、接続約款の「標準メニュー」化と接続会計義務の限定的適用という構造的課題を検討した。第3章では、NTT東日本事件および日本通信対NTTドコモ裁定事例の分析を通じて、裁定手続の射程と限界を確認し、第二種指定制度下の競争問題を単独取引拒絶の枠組みで整理した。第4章では、公正取引委員会による個別案件への対応と、総務省による制度的対応という二段階の枠組みを提言した。

¹⁵³ 総務省＝公正取引委員会・前掲注3）。同指針は、電気通信事業法と独占禁止法の整合性のとれた運用を図るべく、両当局が「それぞれの所管範囲について責任を持ちつつ、相互に連携する」ことを明記しており、連絡・情報交換窓口の設置等を定めている。栗田・前掲注134）183-184頁は、こうした共同ガイドラインの頻繁な改定が行われている一方で、両当局間の「連携」や「連絡・情報交換」の具体的内容は公表されていないと指摘する。（前掲注148も参考）

本論文の意義は、以下の三点に整理できる。第一に、規制の強弱を義務の有無に還元するのではなく、「検証可能性」という観点から評価する視座を提示した点である。第二に、差別的取扱いの立証が困難な状況下でも、単独取引拒絶の枠組みを用いて競争問題を評価する枠組みを示した点である。第三に、事業法と競争法の相互補完的な運用を具体化する方向性を示した点である。

他方、本論文には限界もある。本論文は主に法学的分析であり、制度設計以外の要因の寄与を定量的に切り分けることはしていない。また、本論文が提示した枠組みは理論的整理であり、実務上の機能については継続的な検証が必要である。さらに、検証可能性を高める制度的工夫が投資インセンティブに与える影響についても、より詳細な検討が求められる。

本論文を通じて重視してきたのは、第二種指定制度の「ライトタッチ」な枠組みそれ自体は、設備ボトルネックを前提としない移動体通信市場において、MNOの投資インセンティブの確保や自由市場における企業努力の促進という観点から安易に否定することは難しいという点である。問題は、そのライトタッチな枠組みの下で公正競争の阻害が生じた場合に、いかなる手段で対応すべきかにある。本論文は、事業法上の規制を第一種指定制度並みに強化するのではなく、個別の競争問題については公正取引委員会が独占禁止法の枠組みで調査・判断することにより、ライトタッチな制度設計を維持しつつ公正競争を確保し得るという方向性を示した。本論文が提示した枠組みが、MVNOの競争条件の実質化に向けた議論の一助となれば幸いである。