

第8回接続政策委員会 議事概要

日時 平成21年7月21日(火) 16:00~18:00
場所 総務省第一会議室
参加者 接続政策委員会 東海主査、酒井主査代理、相田委員、佐藤委員、
関口委員、藤原委員、森川委員
総務省 福岡電気通信事業部長、淵江事業政策課長
古市料金サービス課長、
村松料金サービス課企画官、
安東料金サービス課課長補佐、
栗谷料金サービス課課長補佐

【議事要旨】

- ① 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
○総務省から報告書案の説明が行われた後、討議が行われた。

【主な発言など】

佐藤委員：これまで行われてこなかった携帯電話の接続料についての議論が進み、営業費を控除し、コストベースで透明性の高い仕組みになったことは大きな前進。一方で、一種・二種指定制度の在り方については議論の頭出しをすべき。また、ドミナントによって生じる競争上の問題と、着信という全事業者に係るドミナントの問題は分けて考える必要がある。

プラットフォームのオープン化ということで前進したが、各論については議論が足らず、「事業者間協議の進展状況を注視する」という文章が同じようにずっと並んでいる。今後ネットワークの上位レイヤーにおける競争の重要性が増す中で、例えば数年後に、もう一度市場の動向を見るという形等で、総務省として踏み込んだ姿勢が望まれる。

酒井主査代理：アンバンドルについては、ボトルネック設備か非ボトルネック設備かによって、かなり違ってくる。ボトルネックの根拠について、固定は明確だが、携帯は二種指定というよりも電波の割当てが本質だと思うので、この点から更なる検討が必要。ボトルネックのアンバンドルの問題で直接関係するのは、例えば、ドライカップ、NGNのプレゼンス情報提供機能やセッション制御機能等だが、これらについてアンバンドルするのが当然だと考えるが、そのコストは誰が払うことになるのか。固定電話の事業者がかぶるのか、サブアンバンドルを希望する者が払うのかよく議論をすべき。

また非ボトルネック系のアンバンドルについても、やりすぎるとモラルハザードや競争阻害、開発のインセンティブを削ぐことになるので、「これがないとできないもの」と「あると便利なもの」を今後明確に分ける必要があると思う。

佐藤委員：競争のために常にアンバンドルして、できるだけ安く開放しろという思いと、なぜ自分で作らず他人の物を安く利用するのかという思いで、行ったり来たりする感じ。ボトルネックが存在する固定網と携帯電話との相違点や、周波数が限られている中で、設備投資が何年かに一回起きるという市場の特性を踏まえて、どういう規制が望ましいのか、5年後・10年後の競争の姿を見据えて、ビジョンを持つべき。

接続を前提としない設備を一度作ってしまうと、後で改修するのは余計にコストがかかる。将来のビジョンを持ち、オープン化を前提にするか否かの議論をすることも重要。

相田委員：「注視すべき機能」が何を意味するのか分からない。言葉としてはすでに存在するものなのか。

事務局：然り。「競争セーフガード制度の運用に関するガイドライン」において、第一種指定電気通信設備について「注視すべき機能」という枠組みを決定して、毎年検証がなされている。

相田委員：「注視すべき機能」に位置付けられることが制度上どういう意味を持つのか、脚注でも良いので説明を加えるべき。すでにある概念かどうか、どういう効果が発生するのかが分からない。別のページに記述されている「接続を円滑に行うために必要な事項」も、同じく説明を加えた方が良い。

事務局：「注視すべき機能」については、前回の指摘を受け、アンバンドル機能に該当する機能、アンバンドルの判断基準等とともに、二種指定制度の運用ガイドラインの具体的内容の一つとして規定する旨報告書案19ページに付け加えた。また競争セーフガードとも連携を取るという整理も設けている。「注視すべき機能」の仕組みとは、二種には一種と異なりボトルネック性が存在せず、競争が進展しているので、いきなり一種と同じくアンバンドルを義務付けるのではなく、「注視すべき機能」に位置付け、事業者間の協議を促進する環境整備を行った上で、必要ならば行政として対応するというもの。アンバンドルの判断基準についても、一種と異なりモバイルの特性を勘案した基準が必要だと整理している。

相田委員：その仕組み自体は良いが、「注視すべき機能」とは何か分かるような説明を報告書案の中に加えていただきたい。

事務局：現行の競争セーフガード制度の整理を参考にして説明を追加したいと思う。また、「接続を円滑に行うために必要な事項」は、コロケーションルー

ルと同じ整理であり、電柱や管路のように、一種指定設備そのものではないが接続を円滑に行うために必要な事項ということである。

東海主査：「注視すべき機能」に入ったことをもって、特別な法的効果が生じるものではないという理解でよいか。

事務局：然り。

東海主査：ただし今後アンバンドルするかもしれないし、別の措置をとるかもしれないという可能性のある機能として名称を挙げておくという理解でよいか。

事務局：然り。

東海主査：これまでの報告書ではあまり出ていない概念なので、定義として注を書くのは厄介かもしれない。「注視すべき機能」の特徴を整理したという位置付けだろう。それが分かるような書きぶりであれば良いと思う。

藤原委員：18 ページの下から 2 段落目における用法では、「注視すべき機能」はアンバンドルを命じる前段階として読めるので、「注視すべき機能」に位置付けた場合が必ず規制に結びつくのか、必ずしも結び付かないケースもあるのか明確にすべきである。

事務局：モバイルのアンバンドルの考え方として、いきなり対象とするのではなく、まずは注視し、事業者間で協議をし、必要があればアンバンドルという段階的な対応をするという一般的な考え方を示している。

東海主査：そういう意図を持って「注視すべき機能」に位置付けるものと、必ずしもそうでないものもあると考える。一つの定義の中に収まるものではないだろう。できる限り事業者による協議の自主性・自発性を待ちたいというのがこの報告書の基調であると思う。事業者間協議の展開がどうなるかは予見できないので、あまりに位置付けを硬直化させて定義を作るのは良くないと思う。

藤原委員：18 ページの表現は、その趣旨よりもアンバンドルに直結するような書きぶりに感じる。アンバンドルが必要だという判断が先行し、それを実現するプロセスとして、「注視すべき機能」が前段階として位置付けられ、協議が不調であればアンバンドルするよう規制する、このような理解でよいか。

事務局：考え方はそのとおり。段階的な対応を取ること。

相田委員：競争セーフガードの中で一定期間ごとに事業者間協議の状況報告を求めることもあるのだろうが、最低限そのように理解できるような記述が必要ではないか。

酒井主査代理：「注視すべき機能」になった場合でも、アンバンドル不要だという結論はあり得ないのか。この 18 ページを読むと、「注視する機能」に位置付けられた瞬間に、アンバンドルしないという結論は無くなるように読めて、

きつい表現になっていると感じる。

東海主査：その部分は別として、協議が不成立になれば、行政においてアンバンドルについて整理がなされるということに思える。

佐藤委員：この文章では、「アンバンドルが必要と考えられる機能についても」とあるので、そのような機能であっても即座に対象となるのではなく、「注視すべき機能」となる。またアンバンドルの判断基準も規定すると報告書案では書かれており、総務省側が何らかの判断を下すということが前提となっているので、判断の結果、アンバンドルの対象から外れるものもあると考えられる。

関口委員：18 ページにおいて、アンバンドル機能の位置付けの必要性を検討すると書けばよい。アンバンドルに直結するという誤解を受けない書きぶりにするべき。

東海主査：然り。この部分の文章表現をよりソフトにするということが良い。

関口委員：総務省においては、事業者間協議における留意点の整理を行うとあるが、具体的にガイドライン以上の内容が入るのか。

事務局：これはガイドラインの中で詰めていく。例えば日本通信とドコモ間の総務大臣裁定の際に、接続料設定協議において留意すべき事項を定め裁定を下した経緯もある。単に協議をしてくださいというだけではなく、できる限り一般化をして、事業者間で協議の際にトラブルが起きないように環境整備をしていくということである。

東海主査：結論としては、18 ページの書きぶりを改めるということとしたい。事業政策部会までに、私が事務局と検討して修正案を作成し、委員に確認をお願いする。

森川委員：アンバンドルが必要と考えられる機能は、67 ページにリストアップされている機能も該当するのか。また、この部分はKDDIについて述べているのか。

事務局：例えば ISP 接続機能や料金徴収機能といった機能は、二種指定事業者であるKDDIで約款化されていないという状況を記述した部分である。

森川委員：NGNをはじめとしたアンバンドル、オープン化は重要度を増していくと思われるが、今後オープン化を通じてサードパーティを巻き込んでいけるかが重要。それは規制というよりもNTTの自発性で推進することが望ましい。その点で、個別に聞くとオープンにしたいと言うが、NTTの組織全体としてクローズドな印象である点を懸念している。産業としてのパイを増やすことが重要。

また委員会での議論を通じ、携帯の接続料は電波政策と密接に関係していると実感した。競争政策は電波政策と絡めて考えていく必要がある。携帯口

ーミングに関連し、デジタル・ディバイド対策として補助金が交付されているが、自治体はNTTグループに依頼するケースがほとんど。NTT側は採算が取りにくいもののやらざるを得ない現状がある。振興担当課の政策と規制課の競争政策とでは矛盾する部分があり、気になっている。この点も統合的に検討する視点が必要。今後、デジタル・ディバイド解消のための政策との整合性も留意願いたい。

藤原委員：二種指定事業者についてはガイドラインが策定され、接続料の算定及び算定結果の届出・公表等が行われるとある。届出はもともと義務だが、その範囲が拡大されるのか。また、公表というのは、誰に対するどの程度の公表か。さらに、二種指定事業者以外にも同様の取組を行うことが適当とあるが、現行の事業法上、指定事業者以外は届出義務を負っていない中で、二種指定外の事業者と同様の取組とはどういうイメージか。届出は、算定根拠といった現行の事業法以上の範囲になるのか、公表も必要なのか。法的根拠については二種事業者ではないので難しいが、ソフトバンクモバイルは、自ら実施すると公言しているのだから、その点心配はしていない。

接続料水準を巡って議論されているが、新しい接続料算定の考え方に合わせることで、次第に水準の適正化が期待され、その取組を注視するという考えに賛同している。

また、固定通信でも類似する問題があるかもしれないが、これは算定ルールや算定根拠の届出という訳ではなく、水準を巡る論点でしかないのではないか。この点、何か違いがあるか。

事務局：接続料算定に関する会計制度を整備することで、今回の接続ルール見直しの検証可能性を高めるというのが一点。また二種指定以外の事業者についても、公正な接続料算定ルールが確立されれば、情報の開示等が積極的に実施されることで、透明化が図られ、検証可能性が高まると考えられる。そこで、今回の報告書案では検証可能性に留意するという文言を加えた。また接続料水準差の問題については、各事業者の取組状況を注視・検証しつつ検討を深めるという記述も加えており、フォローアップをきっちり行う。事業者間での紛争発生時には、その個別ケースについて適正性を検証し、個別ケースについても所要の措置を講じるという記述を加え、できる限り透明性の確保という点が明確になるようにした。二種指定以外の事業者の法的位置付けは、接続ルールの直接対象という訳ではないが、接続における業務改善命令などの事後的なチェック制度はあるので、報告書案の中での整理に従いお願いをしていきたい。

固定通信市場との相違については、逆ざやの問題は携帯事業者間でも、固定事業者間でも発生し得る。今回はヒアリングで焦点が当たった携帯電話を

中心に整理し、携帯接続料の透明化が図られれば、自然と解消に向かっていくだろう。固定通信の逆ざやについては、携帯市場での取組を参考にしつつ、段階的に取り組んでいく。

東海主査：ガイドラインは、具体的なイメージはないが、この報告書の大きな特徴になっている。「注視すべき機能」と共に、規制か否かの判断の手前で、ガイドラインで整理をし、その中から自主的に接続ルールが醸成されることへの事務局の期待を感じる。また委員の先生方も自主的な取組について期待していると理解している。そのように特徴づけた報告書案として事業政策部会に持ち込みたいと思う。

この報告書案では紛争処理について踏み込んでいる点も重要。電気通信事業者同士の紛争処理という従来の役割から一歩前に踏み出した形になっているが、法改正は必要か。

事務局：然り。答申がまとまれば速やかに必要な制度整備を行っていく。

東海主査：電気通信事業法の規律との関係を踏まえるとあるが、これはどういう意味か。対象となる紛争処理事案との関係は何か。

事務局：現在、紛争処理委員会は、電気通信事業法所管のすべての紛争を扱っているのではなく、接続や卸役務といったいわゆる事業法の規律対象行為に限定して、紛争処理の対象にしている。実際の法改正の際には、現行の接続・卸といった規律をベースにししながら、紛争処理の対象を検討していくという考えである。

藤原委員：事物管轄は変更せず、紛争処理を申立てできる者について現行の「電気通信事業者間」という範囲を拡大するという事か。

事務局：事物管轄については基本的に今の制度をベースに検討する。どこまでの範囲にするかは、法制局との整理もあるので、詳細に詰めていく必要があると認識している。

東海主査：他に意見がなければ、この報告書案を電気通信事業部会に報告して良いか。8月6日に開催予定の事業政策部会で了承が得られれば、パブコメにかけ、事業者をはじめ様々な方からの意見を募る予定。その意見を踏まえ、接続政策委員会で再度議論したい。

酒井主査代理：部会前なら、修文等のコメントを出しても良いか。

東海主査：24日までに事務局に申し出てもらい、総合的に整理し、修正した部分は、再度照会をしてもらえればと思う。修正箇所について最終的な整理は主査に一任していただきたい。

以上