

接続料の算定に関する研究会
第22回会合(令和元年5月31日)

接続に関する情報の取扱いについて (方向性叩き台)

総務省 総合通信基盤局
電気通信事業部 料金サービス課

本資料の目的

1. 接続に関する情報の開示や公開の在り方に関しては、本研究会において繰り返し意見が述べられ検討されてきたが、本資料は、これまでの検討状況を整理し、一定の方向性の叩き台を示すものである。

【これまでの主な意見・検討状況】

時期	意見提出者	内容
第1次報告書 (平成29年9月)	— (第1次報告書 P34)	<p>網終端装置の提供メニュー・増設基準については、・・・公平性や透明性の確保の点で欠けている面があった・・・ため・・・公平性や透明性を確保することが必要である。</p> <p>⇒【(参考①) 第一次報告書】</p>
第2次報告書案に係る意見募集	JAIPA (資料14-1 意見5)	<p>当協会ではNTT東西殿と協議を行うにあたって要望されたNDAについて、その内容を不服として変更の協議を行っておりますがNTT東西殿が応じず進展しておりません。具体的には、そのNDAでは、締結後1年間はNDAの解除ができないこととされるとともに、協議の内容のみならず協議の開催自体も守秘事項とされています。また、当研究会の中で当協会が明らかにしたとおり、NTT西日本殿は特定の事業者に対してのみ特定の網終端装置のメニューを提案・提供していました。提案を受け取った接続事業者側はNTT西日本殿からNDA指定されたことによって当協会内や事業者間での情報提供・交換ができなかったことから、このような重大な事案の発覚が遅れた経緯があります。オープンで公平である制度の議論に対してNTT東西殿とのNDAによって情報の分断や議論の抑制が発生する現状は接続議論の根本を揺るがす重大な問題です。本研究会におかれてはNTT東西殿とのNDA対象となる情報の範囲やその扱いについても透明性や公平性を確保出来るよう議論していただきたいと考えます。</p>
	— (資料14-1 考え方5)	<p>NDA (秘密保持協定) に関しては、事柄の性質上オープンな場における双方からの明確な主張が困難な可能性もあることから、まず総務省において状況を検証した上で、その結果等を踏まえつつ、本研究会における取扱いの在り方について整理していくことが適当と考えます。</p>
第17回会合 (平成30年12月)	NTT東日本・西日本 (資料17-3 質問2-3 回答)	<p>網改造料について、接続事業者のご要望に応じ、個別占有的な設備を構築して提供するものであることから、従来より、機能名、料金額の算出式及び算出に用いる諸比率を接続約款に記載するとともに、その見込み額(概算)については、当社の接続事業者様向けホームページにて開示しています。</p>
	JAIPA (資料17-2)	<p>第一種指定電気通信設備との接続に関する情報については・・・原則NDAの対象外となり、公開情報として取扱われ・・・NDAの存在で接続事業者側が交渉上不利にならないようにすべき</p> <p>⇒【(参考②) NDAに関するJAIPAの主な意見(その1)】</p>

時期	意見提出者	内容
第18回会合 (平成31年2月)	JAIPA (資料18-4)	<p>佐藤構成員質問「具体的には網終端装置に関するどのような情報のことか示していただきたい。また、ほかにNDA対象外とすべき情報としてはどのようなものが考えられるか。」に対し、次のように回答。</p> <p>公開対象文書の確定は以下のように想定しています。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・約款に基づく接続における情報であり、接続事業者(ISP)が共通で認識される情報 ・個別ISPIに関する設定情報等以外の情報。情報セキュリティに直接関わる情報以外の情報。 <p>(網終端装置等の接続パターンなど、直接的にISPの個別構成を知りうるものではない場合は公開対象)</p> <p>具体的な対象文書：NTT東西「情報ステーション」に掲載されている情報すべて(参考資料：別紙1-3)</p> <p>具体的な対象外文書：ISPごとに設定されるネットワーク構成(申請書類)やIPアドレス等の設定情報</p>
第19回会合 (平成31年4月)	NTT東日本・西日本(資料18-5)	<p>佐藤構成員質問「どのような情報がNDAの対象となっているのか、具体的に教えていただきたい」に対し、接続に関する情報を3類型に区分して整理した表を回答において提示。</p> <p>⇒【(参考◎)「接続料の算定に関する研究会」(第17回)に対する追加質問】</p>
	JAIPA (資料19-6)	<p>NDAが原因で本研究会や総務省に対する説明が制限され・・・接続制度の議論に支障があるという状況は・・・早急な改善が必要。</p> <p>⇒【(参考◎)NDAに関するJAIPAの主な意見(その2)】</p>

第3章 NGNの接続料の算定方法

4. 網終端装置の増設基準

(3) 考え方

網終端装置の提供メニュー・増設基準については、NTT東日本・西日本から一定の周知を行っていたとしているものの、必ずしも全てのISP事業者において十分に認知されないなど、公平性や透明性の確保の点で欠けている面があった。

網終端装置が輻輳した場合、ISP事業者にとって、網終端装置の増設はトラフィックを疎通させるために不可欠であり、サービスの品質に重要な影響を与えることから、網終端装置の提供メニュー・増設基準が不当に差別的に適用されると、ISP事業者間の公正な競争環境を歪めることになる。

そのため、ISP事業者がNGNと接続する際の接続条件として、網終端装置の増設の考え方、手続、提供メニュー・増設基準等については、ISP事業者と十分協議（団体交渉を含む）できるようにすると共に、その基本的部分を接続約款に規定し、公平性や透明性を確保することが必要である。

(参考[ⓑ])NDAに関するJAIPAの主な意見(その1)

■問題点

1. NTT東西がNDAの締結を協議の前提としていることから、接続事業者間で制度に関することであっても情報の交換、議論等が円滑に行えない。
2. NDAに拘束された協議において、NTT東西によりあらゆる情報がNDA対象情報と指定されており、NDA範囲に入るべきでない情報もNDA対象とされることから不必要に議論が制限され、幅広い議論・協議が円滑に行えない。
3. NTT東西と接続事業者間では交渉力や情報の非対称性が存在しており、NDAに拘束された交渉においても同様。
4. NDAは、善意をもって活用されるだけでなく、強者が交渉力の差を維持するために接続事業者間の議論の場を奪い、情報の非対称性を維持しようとする意識によっても運用され得る。
5. NTT東西から研究会で「(NDAは)両者同意によって解除できる」等の事実と異なる説明等が行われたように、接続事業者側が交渉力の優位者による一方的な情報のみ知覚し、交渉に挑むことを強いられているのではないか。

■考え方

6. 第一種指定電気通信設備との接続に関する情報については公平性・透明性原則（接続料・接続条件は約款に定められて公表されるという原則）があるのだから、原則NDAの対象外となり、公開情報として取扱われるべき。
7. 接続制度を公平に最大限有効にするためにはオープンな議論が前提。「みんな知っているけど話せない」という接続事業者や議論の分断によって健全な接続制度は維持し得ない。
8. NDAの存在で接続事業者側が交渉上不利にならないようにするべき。

■提言

9. 接続や制度に関して幅広い議論が阻害されることの無いよう、NTT東西によるNDAの取り扱い、NTT東西がNDA対象とする情報の範囲は必要最低限にされるべきであること。
 - 一 NDA対象情報の範囲に関する基本的な考え方を研究会で示していただきたい。(NDAの対象情報となる条件の限定列举)
 - 二 特に、例えば網終端装置の仕様のように、多数の接続事業者が知りうる(知るべき)情報については当然NDA対象外とすべき。(これが既に実施されていればNTTが一部のISPのみに特別な網終端装置を提供していたという不公平な取り扱い事件を抑止できた)
 - 三 NTT東西と接続事業者の交渉力や情報の非対称性に鑑み、NDAの対象か否かの見解の相違等によって協議の進展が滞ることのないよう、NDA対象にすべきでない情報は総務省の積極的関与により研究会の場でオープンにさせていただくなどしてNDAの不要な適用拡大を監視・確認していただきたい。
10. NDAの取扱に関して接続事業者側の権利等の説明が定型化・義務化され、その説明が協議・締結前に行われるべき。これは既存の事業者以上に通信市場の新規参入者を保護し、ひいては健全な競争環境整備の基礎となる。

2. NDAに関する調査の結果について

質問

どのような情報がNDAの対象となっているのか、具体的に教えていただきたい。【佐藤構成員】

回答

- 当社は、電気通信市場における公正競争を促進し、電気通信全体の均衡ある発展を図るとの観点にたつて、電気通信事業を運営する上で生じる各種情報の積極的開示に努めておりますが、一部情報（技術上、経営上及びそのほか一般に公表していない事項）に関しては、接続事業者に対し、秘密を厳守し、目的外に利用しないことを厳守いただいております（具体的な扱いは以下のとおりです）。

開示・公表対象の区分	具体的な事例	省令上の根拠の例	NDA
事業者ごとの個別開示 ・事業者との協議等	<ul style="list-style-type: none"> 事業者間協議資料や協議議事録 事前調査回答 等	-	対象*
接続事業者限定開示 ・情報WEBステーション(他事業者様限定情報) ・接続約款に基づく情報照会手続き	<ul style="list-style-type: none"> コロケーション及びDSL回線等に関する情報（収容局ビル住所、コロケーション場所の空き情報等） 光ファイバ設備に関する情報（加入者光ファイバ設備収容状況、中継光ファイバ提供可能区間等） PPPoE及びIPoE接続に関する情報（網終端装置・GWR設置ビル住所） 	<ul style="list-style-type: none"> 事業法施行規則 情報開示告示 	
一般公表 ・接続約款 ・相互接続ガイドブック ・情報WEBステーション(他事業者様限定情報以外)	<ul style="list-style-type: none"> 約款各条項（接続条件等）、網使用料料金額、申込様式 接続料金等の算定根拠資料等 接続会計報告書 接続会計整理手順書 網機能提供計画情報 相互接続約款に基づく手順の解説 等	<ul style="list-style-type: none"> 事業法（第33条第2項） 事業法施行規則 接続料規則（第4条） 情報開示告示 	対象外

※公知の情報や事前に当事者間で情報開示に関する同意があれば公表可能

1. 委任関係に関する課題

1. 委任はビジネス上で極めて一般的な行為であり、委任者が受任者の行為についても責任を負うことから、通常、他社からその委任関係の証明を迫られるなどの干渉を受けるものではない。今回の委任についても委任状の開示までは通常不要であり、特に、「委託書面(両者の公印入り委任状)」を開示することは、委任者・受任者しか知る必要のない委任に関する条件(金額、勤務条件、その他)を開示することになること等から、常識的には、行われるものではない。
2. NTT殿接続約款第47条等に、委任を制約する記載もしくは委任関係の証明義務に関する記載はない。
3. ISP側は接続の実現性の確認を求める法的文書「事前調査申込書」において委任の事実を明確にして接続協議を進めている。

2. NDAに関する課題

1. JAIPAは本研究会のために多くのISPを訪問したが、NDAや光コラボ(卸)でのNTT殿の報復を懸念し、情報の提供や議論に萎縮が起きている。NTT殿との協議の存在すら言えないとの話。
2. NTT殿は多くの議論をNDAにして横展開を防ぐことで、接続事業者とインカンバントの交渉力の差を維持しようとしている。NDAがオープンな議論を妨げ、言わば接続推進の防御壁になっている。
3. NTEの個別提供事案もNDAの弊害の一例である(NDAによってNTT西は個別のISPに特別待遇ができた)。
4. NDAが原因で本研究会や総務省に対する説明が制限されている現状。接続制度に基づくNDAによって、接続制度の議論に支障があるという状況は接続制度の根幹の問題(事業者間の契約の問題ではない)。制度議論の妨げになるだけでなく接続制度の衰退を招く危険性があるため、早急な改善が必要。
5. 接続約款 第47条に守秘義務規定があるが、これ以外にも契約で上乘せのNDA締結が行われているのではないかと。総務省殿において確認いただきたい。

3. その他

1. NTT殿は「接続協議を行うのは接続事業者」。
2. 交渉上の優位性の差や接続円滑化の観点から、JAIPA(事業者団体)によって団体交渉可能となるような制度が必要ではないか。
3. また、政府だけでなく、研究会やJAIPA等に対する情報開示(NDAの制限解除)も円滑な制度議論のために必要。

接続に関する情報の取扱い(現状)

2. 電気通信事業法(以下「法」という。)では、第一種指定電気通信設備との接続に関し、接続料・接続条件の公平性・透明性・接続の迅速性等を担保するため、接続約款、接続会計及び網機能提供計画の一般公表を義務付けている。

3. また、同様の観点から、少なくとも第一種指定電気通信設備制度の創設時(平成9年～10年)より、接続約款の認可申請資料を一般の閲覧に供し、他事業者及び申請事業者の意見提出機会を確保するなど、議論自体の透明性向上にも取り組んできた。

4. しかしながら、現実には、接続に関する全ての情報が一般公表されているものではない。接続に関する情報は、開示の程度に応じ、次の3種類に分類される。(NTT東日本・西日本資料による)

(1) 事業者ごとに個別に開示している情報(個別開示)

(2) 全ての接続事業者(接続約款が適用されず個別のNDAを締結する事業者等を含む。)に共通して開示される情報(「共通開示」)

(3) 一般公表している情報

5. 接続関連法令では、接続約款・会計及び網機能提供計画のほか、情報開示告示(※)により、一定の情報の開示を義務付けているが、一般公表すべき範囲までは規定していない。

※ 平成13年総務省第395号(電気通信事業法施行規則第23条の4第3項の規定に基づく情報の開示に関する件)。指定設備約款に記載すべき接続手続(他事業者が接続請求等を行う場合の手続)の一部として必要な情報の開示を受ける手続があり、その具体的な開示情報の範囲・開示方法について定めるもの。

6. 総務省から文書の要請等によっても、一定の情報の開示又は一般公表を求めてきているが、一般公表まで求める範囲や一般公表まで求めることの是非については、特段の明確な判断基準が存在しない。

7. 上記4の各種情報のうち個別開示及び共通開示の対象情報は、接続に係る事業者間の守秘義務(NDA)により、一般公表等が行われないことが担保されているが、NDAの在り方について直接規範を定める法令等の規定や要請等は、存在しない。

ただし、認可された接続約款(第47条)においては、NDAとして、接続にあたり相互に知り得た当事者の技術上、経営上及びその他一般に公表していない事項に関する秘密を遵守し、目的外に使用しないこととする旨の定めが置かれている。同条の定めにおいては、①法令上必要とされる場合、②相手方の書面による同意を得た場合、③主務官庁より報告を要請された場合等は例外とされる。

8. 第一種指定電気通信設備との接続に関する情報は、接続料・接続条件の公平性・透明性・接続の迅速性等を担保するという法の趣旨に鑑み、できる限り広く共有されるべきことが重要ではないか。

9. しかしながら、個別の協議において交換される個別の事業者のみに関係する非公表の情報など一般公表した場合には接続の当事者である各事業者の正当な利益を害するおそれがあると考えられる情報や、相互接続点の設置場所の具体的住所など公共の安全等に支障を及ぼすおそれがあると考えられる情報も存在するため、一律に全ての情報の一般公表や開示が行われることは適当ではなく、それぞれの情報の取扱方法は、まずは、その情報の性質及びそれを取り巻く状況(関係の法令・要請等を含む。)に照らして、その情報の取扱者により、適切に判断されることが重要ではないか。

10. この点、多くの情報を取り扱うNTT東日本・西日本は、ホームページ等を用いて、NDAを締結している事業者向けの共通開示及び一部情報の一般公開を実施しているところ、これらの取組は法令や総務省の文書による要請に基づいて行われているものもあるが、自主的に行われているものもあり、その点は評価されると考えられるのではないか。

11. 一方で、このうち共通開示により開示された情報は、NDAを締結している事業者間では検討のため互いに共有することができるものの、ある事業者がNDAを締結しているかどうかは通常は当該事業者(及びNTT東日本・西日本)しか知り得ないことから、他事業者との共有が困難な場合もあると想定されるのではないか。また、NDAを締結していない事業者における検討やオープンな場での政策検討においては、そうした情報を利用することができないという現状があるのではないか。

12. 例えば、多数のISP及び利用者に関係する接続条件である網終端装置の増設基準については、現状では共通開示によりNTT東日本・西日本から情報提供が行われており、それに加え総務省から本研究会資料等の形式で概要を一般公表している状態であるが、仮にこれらの情報が以前から一覧性のある形で一般公表されていれば、例えば、NDAの締結状況にかかわらず多様な事業者間で広く検討を行うことや、混雑の影響を受ける利用者など事業者以外からも指摘を受けることを通じて、課題がより早期に明らかとなり政策検討がより迅速に進んだと考えられるのではないか。

13. 以上の考察に鑑みると、今後は、各事業者・団体の要望・意見等を踏まえつつ、少なくとも、多数の事業者に一律に適用される接続料・接続条件に関する情報であって政策検討のため広く共有する必要性があると考えられるものは、公共の安全等に関する懸念がある場合を除き、一般公表する方向で対応が進められるべきではないか。