

指定電気通信設備を用いた 「接続」と「卸役務」の公正競争確保について

令和元年12月

総務省
料金サービス課



目次

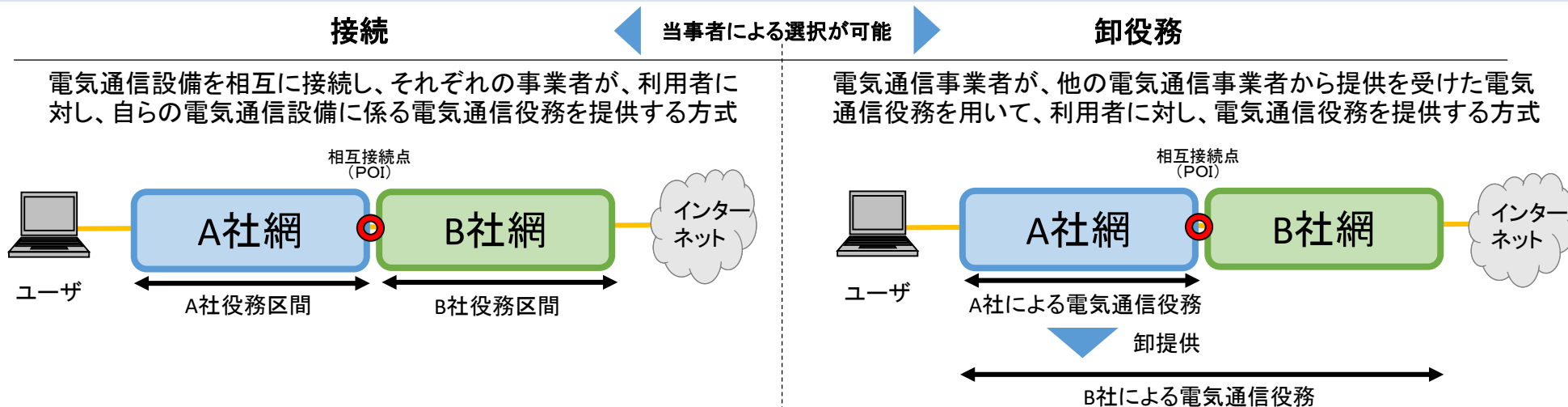
1. 指定電気通信設備を用いた「接続」と「卸役務」について
2. 情報通信審議会その他者設備の利用に係る議論について
3. 「接続」と「卸役務」の代替性検証に関する論点

目次

1. 指定電気通信設備を用いた「接続」と「卸役務」について
2. 情報通信審議会の他者設備の利用に係る議論について
3. 「接続」と「卸役務」の代替性検証に関する論点

指定電気通信設備を用いた「接続」と「卸役務」について

- 指定電気通信設備の利用には、主に「接続」と「卸役務」による利用方式が存在し、近年、NTT東西による光回線の卸売サービスやMNOによるMVNOへの卸提供等、「卸役務」による利用が拡大している（例えば、光回線の卸はFTTH契約数全体の約4割）。
 - 指定電気通信設備については、他の事業者の事業展開上、不可欠性や交渉上の優位性を有することから、「接続」に関するルールにより、他事業者が当該設備を利用する際の条件等に関する適正性、公平性、透明性等の担保が図られてきた。
 - この点、指定電気通信設備を用いた「卸役務」（指定設備卸役務）と同様の設備利用形態・利用条件により、「接続」が利用可能（代替可能）であれば、指定電気通信設備を設置する電気通信事業者（指定事業者）以外の電気通信事業者は自らの判断で指定電気通信設備の利用方式を選択可能である一方、「接続」による代替が実質的に困難な場合には、不可欠性や交渉上の優位性に対する手当が不十分な環境で指定事業者と交渉することとなり、場合によっては、不利な契約条件等で利用方式を決定せざるを得ない。
 - このため、接続による代替が実質的に困難な指定設備卸役務については、利用条件等の適正性、公平性、透明性等の確保のために必要な措置を検討すべきと考えられる。
- ⇒ 必要な措置の検討にあたり、まずは接続による代替が実質的に困難な可能性のある指定設備卸役務について、接続による代替性の程度、代替できない事由等について検証を行う必要があるのではないか。【論点①：接続と卸役務の代替性検証】
- ⇒ その上で、接続による代替が実質的に困難な指定設備卸役務については、卸役務自体の適正性、公平性、透明性等の確保を図る仕組みを検討し、各卸役務の接続との代替性の程度、他事業者からの適正性等に対する具体的な要望の状況、公正競争や利用者に対する影響等に応じ、必要な措置をとるべきではないか。【論点②：指定設備卸役務への必要な措置の検討】



目次

1. 指定電気通信設備を用いた「接続」と「卸役務」について
2. 情報通信審議会の他者設備の利用に係る議論について
3. 「接続」と「卸役務」の代替性検証に関する論点

情報通信審議会 電気通信事業政策部会 「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証 最終答申(案)」(令和元年10月)
第1部 第4章 第1節 他者設備の利用とルールの見直し 3. 中間答申を踏まえた論点及び主な意見

接続ルールを通じて実現してきた競争環境を維持し、提供事業者・利用事業者の創意工夫により多種多様なサービスを実現することを阻害しないよう配慮しつつ、指定設備卸役務については、公正競争上のリスクに応じて卸役務を類型化し、規制の程度を柔軟に設定する形で、適正性を確保するために必要なルールを検討する必要がある。

これに関しては、有識者から次の意見があった。

- NTT 東西の利用部門に比べて需要が多くない競争事業者では接続を利用しても割高になってしまうため、卸を利用せざるを得ず、そこで競争が働かない可能性があることを踏まえて、卸料金の適切性について考える必要があるのではないか。
- 例えば NGN の網内折り返しのように、接続ではできなくて、卸ではできるものがある。だから卸を規制しようという考え方があるが、反対に、卸と同じようなことを接続でもできるように新たな接続インターフェースを設けるような考え方もあるのではないか。
- 重要卸役務については規制をするということだが、原則は公共サービスのため規制をかけて、特に問題のないものは規制を外していくという考え方もあり得るだろう。
- 光サービス卸について、NTT は問題は発生していないと説明しているが、切替コストが発生することや、NTT グループの各社が光サービス卸先の主要事業者になっていることなどを踏まえると、必ずしもそうとは言い切れないのではないか。
- 光サービス卸に関しては、技術的には接続と卸の代替性は存在するが、経済的な観点から代替性がないものと認識。また、接続と卸について、時系列での料金推移などにより比較した上で、政策判断することは賛成。
- 他者設備利用に係る論点の1つとして、利用者料金水準とコスト水準の時系列比較を行い、結果を広く共有することにより、事業者自身がその適正性や公平性を確認できる仕組みを導入することに賛同する。卸料金と接続料の差について、関係事業者の協力のもと、提供事業者サイドと利用事業者サイドのそれぞれの観点でオープンな議論が実現されることを期待。
- 料金については、①コストに対して適正を超えて高くないかという水準の問題、②事業者ごとに差異がないか、ある場合はそれが合理的なものなのかという2点から検証すべき。
- モバイルの音声卸は、料金が高止まりしているとともに、適正性に疑問があるという意見が多数あり、今回の議論の対象になり得る。交渉上の優位性などがあり、適正性に疑問がある卸について、重要卸というものを考えるのは理解できる。何を重要卸として、何を対象外とするか、広く議論すべき。
- 他者設備利用については、料金だけではなくサービス品質の観点も含めた議論が必要。
- フレキシブルファイバの重要性が高まっていることに鑑みると、何らかのルールを導入して、その透明性などについて競争事業者にもより納得感のある仕組みとすることが良い考え方なのではないか。
- 不可欠性又は優位性を有する設備であるにも関わらず、接続ルールが実質的に適用されていないサービスについて、まずは、現行の制度やガイドラインをベースとしたソフトな対応を図るべきだが、当事者の状況を踏まえつつ、必要に応じ、法改正を含むハードな対応も検討すべき。
- 卸サービスの性格がどのぐらい接続類似なのかによっても対応は異なるのではないかと。接続類似の卸サービスであれば、設備原価、営業費、利潤等から料金水準の分析は可能であるものの、現状では原価に関するデータを提供する義務はないので、総務省において、ガイドライン化や制度整備を通じ、事業者に対してどこまで情報提供義務を課すかがポイント。その上で、検証結果の共有の具体的なやり方については今後の大きな課題と認識

また、関係事業者からは次の意見があった。

- 光サービス卸について、法令に基づく届出を行っているほか、NTT グループの各社あるいは一定の規模を超えた卸先の契約書そのものについても、全て総務省に提出している。その提出したものについては、他のコラボ事業者の方の閲覧の用にも供することが可能となっており、チェック体制が構築されている。このことから、少なくとも透明性や公平性の観点では問題ないと考える。(NTT)
- 接続と卸の両方を選べるのは、理論的にはそのとおり。しかし、分岐、光の配線区画、収容効率等の観点から、運用も含めて卸から接続に置き換えるのは、今の段階では参入障壁が非常に高い。理論上は確かに選択肢があるものの、実質的にはほぼ選択肢がないという状況だと思っている。そのような状況の中、重要卸は何かを考えていくことが必要。(ソフトバンク)
- 卸は3パターンあるのではと思っている。①民で自由にできる卸。②モバイルなど、ある程度競争という軸から見て相対的に重要性が相応にある領域。③ボトルネック性や1対Nなど、現実的には選択肢がないもの。例えば、③については重要卸役務として定義するとともに、それぞれのパターンに対してどのようなルールを当てはめるべきか、検証する必要がある。(ソフトバンク)
- 諸外国においても、ボトルネック設備については「公正報酬率規制」を課していることから、ボトルネック設備を利用した卸役務については同規制等の厳格な規律が必要ではないか。一方、一種指定設備と二種指定設備は接続において規律の差があるので、卸の規律に関する議論においてもその差異を意識することが必要。(KDDI)
- 固定では設備競争をしていて、移動では MVNO として MNO から回線を借りている立場から申し上げると、設備競争が第一にあることは間違いのないと思っており、設備競争をするインセンティブがあるということが大原則だと思う。その上で、モバイル音声卸の料金については数年間見直されていないことから、重要卸の仕組みで検証すべきかを含め、検討いただきたい。(オプテージ)
- ベンチャー企業等を対象としたレベニューシェア型の柔軟な卸料金等を今後提案したいと考えており、コスト水準を基礎としたベンチマークがターゲットプライスを意味するものとなることを懸念。(NTT)

また、関係事業者からは、他者設備の利用として、特にフレキシブルファイバ※に関する次の意見があった。

- 5G 基地局の展開において、NTT 東西の提供エリア内だけではなく、エリア外に新たに敷設を行う場合がある。このような状況が増加することが想定されるところ、提供エリア外の部分については接続ルールが適用されず、全体を通して卸役務になっている。線路敷設基盤を NTT が公社から引き継いでいることを踏まえ、これについては、何らかの接続に準じたルールというものを適用して、公平性、透明性、適正性の確保が必要と考える。(KDDI)
- 自社のネットワーク構成上、基地局整備においては NTT のファイバを使用せざるを得ない。また、フレキシブルファイバは、構築のスピードや運用・保守という観点から、同サービスの利用が最も効率的である。また、今後の 5G 展開というものを見据えると、フレキシブルファイバの利用機会がますます高まると想定している。このことから、次世代インフラ整備の促進という観点から、重要な卸役務として定義が必要と考える。(ソフトバンク)
- 各事業者にて敷設されるケースや、電力系事業者の回線を使われるケースもあり、代替性は十分に備わっていると思うことから、新たな規律を課するということの必然性はないと考える。(NTT)
- 既設設備区間と個別設備区間を分けて検討する必要もあり得る。(ソフトバンク)
- フレキシブルファイバに接続ルールを適用することとなった場合、設備投資リスクをNTT 東西に押し付けることとなり、設備競争事業者の投資インセンティブが阻害され、設備競争が滞ることを懸念。(オプテージ)

※ フレキシブルファイバとは、NTT東西から携帯電話事業者等に対し提供される、既存設備が存在しないエリア(光未提供エリア)等において、個別設備を設置し、既存設備区間の設備と組み合わせて伝送路設備等を提供するサービス。提供形態は、現時点で、卸電気通信役務のみであり、相互接続での提供は受け付けていない。

4. 他者設備の利用とルールの見直しの方向性

指定設備は、他の事業者の事業展開上不可欠性や優位性を有する設備であるが、同設備の利用に当たっては、料金等の提供条件について厳格なルールが適用される「接続」と、原則非規制の「卸役務」の形態が並立することにより、提供条件等の適正性確保と柔軟な設備利用のバランスが図られてきた。

しかし、現状、指定設備卸役務の中には、接続では実質的に代替困難なもの※が存在するなど、利用事業者から提供条件等に関する課題の指摘が累次にわたり寄せられているところ、現行の制度を見直し、提供条件の適正性と柔軟な設備利用のバランスを確保することで公正競争を確保する必要がある。

上記を踏まえ、指定設備卸役務に関し、提供条件等の透明性・適正性・公平性の確保のために必要なルールの検討を進めることが適当である。その際、卸役務により、柔軟な設備利用が実現し、利用者利便の向上に結び付いたという側面を考慮し、サービスの発展段階等に応じて規制の程度を柔軟に設定することも必要である。

指定設備卸役務の提供条件等の透明性・適正性・公平性を確保するための方策としては、指定設備卸役務の契約締結の手続きや契約内容等について公正競争確保の観点から必要な事項をガイドライン等で示すことなどが考えられる。

その上で、総務省において、各指定設備卸役務について接続と卸役務の代替性を検証し、接続では実質的に代替困難な可能性があるものについては、接続での代替を困難にしている事由を確認した上で、設備投資等への影響も踏まえて、公正競争上の観点から接続・卸役務双方について更なる措置を講ずることが考えられる。


接続では実質的に代替困難な可能性がある指定設備卸役務について、一層の透明性・適正性・公平性を確保するため、下記のような措置が考えられる。

- ① 総務省において、コスト水準(接続料相当)を基礎としたベンチマークを作成した上で、当該ベンチマークと実際の卸料金水準との乖離について提供事業者からの説明に基づき検証し、検証結果を共有すること
- ② コスト水準(接続料相当)、卸料金水準及びエンドユーザ向け役務の料金水準を時系列で比較し、卸料金水準の適正性について提供事業者からの説明に基づき検証し、検証結果を共有すること
- ③ 総務省の検証結果を踏まえ、提供事業者において適切に卸料金等の見直しを検討すること

また、今後、サービスが多様化していくことを踏まえ、総務省において、一定の指定設備卸役務に関する提供条件等の実態を適切に把握し、情報を整理・公表していくとともに、利用事業者が提供条件等の公平性等を自ら確認する仕組みを一層充実させることについても、検討を進めていく必要がある。

上記の一部施策の具体化に当たっては、総務省の研究会等において検討することが適当である。特に、卸料金水準の適正性等に関する検証結果の共有の在り方については、共有する情報の粒度、共有先の範囲等の観点から、更に検討を進めることが適当である。

目次

1. 指定電気通信設備を用いた「接続」と「卸役務」について
2. 情報通信審議会の他者設備の利用に係る議論について
-  3. 「接続」と「卸役務」の代替性検証に関する論点

○ 指定設備卸役務への必要な措置を検討するにあたり、まずは「接続」による実質的な代替が困難な可能性がある指定設備卸役務について、接続による代替性の程度、代替できない事由等について検証を行う必要があるのではないか。例えば、以下の観点から接続と指定設備卸役務の実質的な代替性を検証すること等についてどのように考えるか。

※ 年内に予定されている情報通信審議会「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証 最終答申」を踏まえ、修正が必要な場合には当該論点にも反映する予定。

(1) 指定設備卸役務のうち、代替性検証の対象とすべきものは何か。【検証対象】

卸先事業者から具体的に課題が指摘されている指定設備卸役務に絞って検証を行うべきではないか。

※ 例えば、情報通信審議会の議論では、以下の指定設備卸役務について具体的に課題が指摘。

①モバイル音声卸、②光サービス卸、③フレキシブルファイバ

(2) 接続との実質的な代替性をどのように評価すべきか。以下のような点を評価することが考えられるのではないかと。【代替性評価】

① 指定設備卸役務と同様の設備利用形態・利用条件で接続が利用可能か。

② 関連する接続機能により、指定設備卸役務によって提供する役務と同様の役務がエンドユーザーに提供可能か。

③ 指定設備卸役務の提供料金や条件から、関連する接続機能の存在が卸契約交渉の適正化に寄与していると合理的に評価できるか。

④ その他に接続による代替を実質的に制限している事由がないか(技術的事由、経済的事由、提供条件等)。

(3) 接続での実質的な代替を困難にしている事由として具体的にどのようなものが考えられるか。【代替困難事由】

① 電氣的な接続が生じないなど技術的に接続が困難(網内で折り返す通信 等)

② 接続を実現するための経済的負担が大きいため接続が困難(多額の網改造料が必要 等)

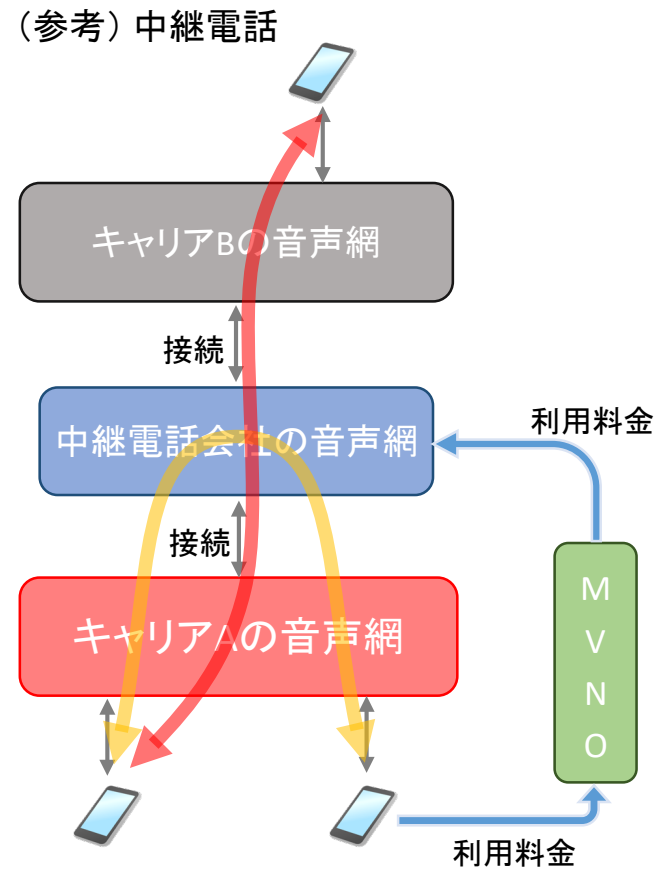
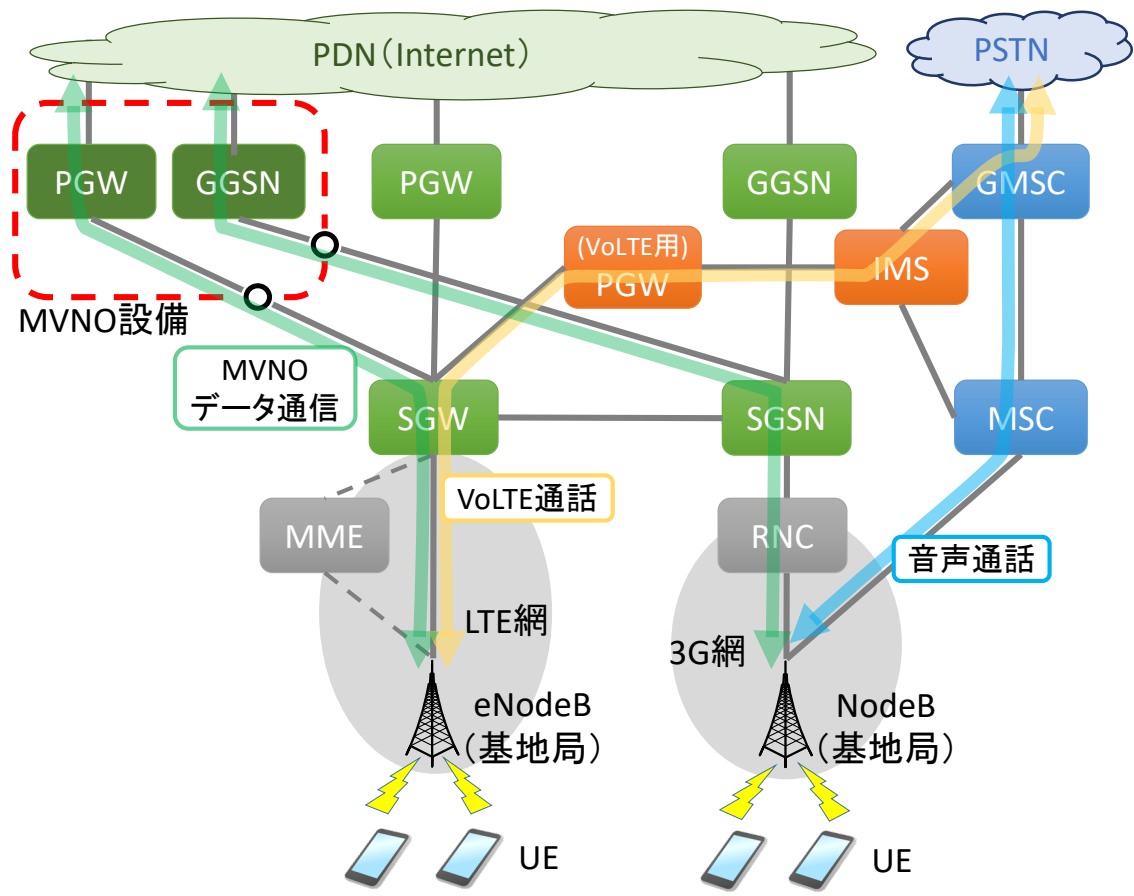
③ 提供条件等が接続事業者のサービス提供に対して適切なものとなっていない
(接続単位がサービス提供単位と異なる、接続協議に時間がかかる 等)

(4) 接続での代替が実質的に困難な指定設備卸役務について、その代替性を高めるために取り得る措置が具体的に考えられるか。

(1)① 接続での設備利用が困難な可能性のある卸業務の例 (モバイル音声卸)

○ 3G網による音声通話及びLTE網によるVoLTE通話において、原則として、音声データはMVNO設備を経由せず、現在、MNOからMVNOへは卸業務のみが提供されている。

* MVNOにおいては、中継電話会社によるMNOへの接続を利用した中継電話サービスが展開されている。ただし、中継電話サービスには、「利用にあたり音声通話に係る卸業務契約が必要である」、「専用アプリを用いる必要がある」、「緊急通報やフリーダイヤルが使えない」といった面がある。

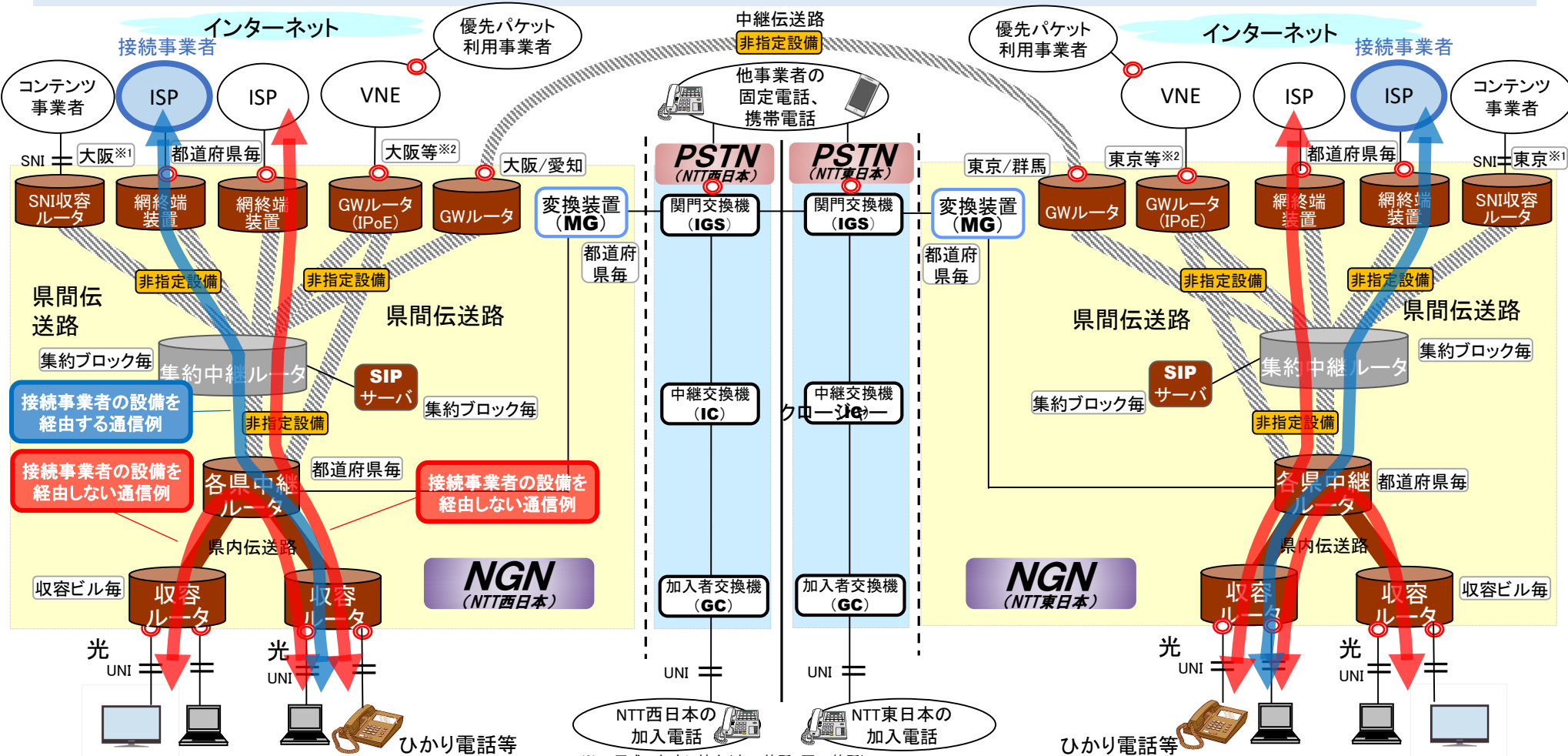


(1)② 接続での設備利用が困難な可能性のある卸役務の例（光サービス卸）

- NGNは、特定のISP事業者向けに接続先を限定することができない仕様となっており、FTTHアクセスサービスにおいては、網内折り返し通信(※1)や接続ISP事業者以外のISP事業者との通信など、接続事業者の設備を経由しない通信が発生し得るため、光サービス卸と同様の設備利用形態で利用可能な接続機能(※2)は設定されていない。
- なお、FTTHアクセスサービス契約数全体のうちNTT東日本・西日本の光サービス卸の契約数(1,269万契約)の占める割合は約40%となっている(接続によるものは他社の分含め8%程度)。

(※1)NGNにおける網内折返し通信とは、インターネットを経由せずにNGN網内でUNI-UNI間でのIP通信を可能とするもの。

(※2)網終端装置またはGWルータのPOIからONUのPOIまでを一体として接続する機能



※1 自治体がサービスを提供している場合は、当該自治体がある県にも設置されている。

※2 平成30年度に拡大(東:5箇所、西:5箇所)。

ひかり電話等

(1)③ 接続での設備利用が困難な可能性のある卸役務の例（フレキシブルファイバ）

- フレキシブルファイバは、携帯電話事業者等に対し、既存設備が存在しないエリア（光未提供エリア）等において、個別設備を設置し、既存設備区間の設備と組み合わせて伝送路設備等を提供するサービス。提供形態は、これまで、卸電気通信役務のみであり、相互接続では実施されていない。
- 令和元年度接続料の認可に際し、NTT東日本・西日本から、フレキシブルファイバは卸電気通信役務による提供を前提にその提供条件を定めていることから相互接続による提供は困難であるとし、フレキシブルファイバに係る費用を接続料原価から除くとともにフレキシブルファイバを接続機能の対象外とする内容の再申請（※）が行われ、これが認められた。

（※）第一種指定電気通信設備接続料規則第3条による許可が併せて申請された。

フレキシブルファイバの概要

