

## 電気通信事業における紛争処理等の将来像

平成18年10月3日

電気通信事業紛争処理委員会事務局

## 目 次

第 1 章	検討の目的 .....	- 27 -
第 1 節	目的.....	- 27 -
第 2 節	背景.....	- 27 -
第 3 節	紛争処理の必要性と検討事項.....	- 29 -
第 2 章	想定される市場環境の変化.....	- 31 -
第 1 節	I P 化の進展 .....	- 31 -
第 2 節	新規事業者の参入等 .....	- 34 -
第 3 節	アクセス網の高度化等.....	- 36 -
第 4 節	その他の環境変化.....	- 39 -
第 3 章	環境変化に伴い発生が想定される紛争とその対応の方向性.....	- 42 -
第 1 節	I P 化の進展 .....	- 42 -
第 2 節	新規事業者の参入等 .....	- 47 -
第 3 節	アクセス網の高度化等.....	- 49 -
第 4 節	その他.....	- 55 -
第 4 章	今後の電気通信事業紛争処理委員会の在り方.....	- 57 -
第 1 節	これまでの電気通信事業紛争処理委員会の活動評価 .....	- 57 -
第 2 節	基本的な方向性 .....	- 59 -
第 3 節	今後の電気通信事業紛争処理委員会の在り方 .....	- 60 -

## 第1章 検討の目的

### 第1節 目的

ユビキタスネット社会形成の過程において、電気通信事業分野のネットワークやサービスも、固定・移動を問わず、音声中心からインターネットプロトコル（IP）中心に移行しつつある。これに伴い、市場の競争構造も大きく変化する可能性があることから、時代の流れに即応した新たな競争ルールの確立とその着実な実施が求められ、事業者間の紛争についても、従来にはない新たな分野や新しい形態での紛争が発生・増大することが考えられる。

このような認識の下に、環境変化の中で新しい形態の紛争に対しても迅速かつ円滑に対応していくことを目的として、電気通信市場における今後の基本的な政策課題に関する電気通信事業紛争処理委員会の対応について、考え方を整理するとともに、電気通信事業紛争処理委員会の在り方についても検討を行う。

### 第2節 背景

我が国では、平成12年（2000年）に成立した高度情報通信ネットワーク社会形成基本法に基づき、e-Japan戦略（平成12年） e-Japan戦略（平成15年）が策定され、これらに基づいた官民の努力の結果、世界で最も低廉で高速なブロードバンド環境が実現されたほか、その利活用が進められてきた。こうした中、平成13年には電気通信事業紛争処理委員会が設置され問題解決の仕組みが充実されるなど、電気通信事業分野における規制の在り方も大きく変わってきた。

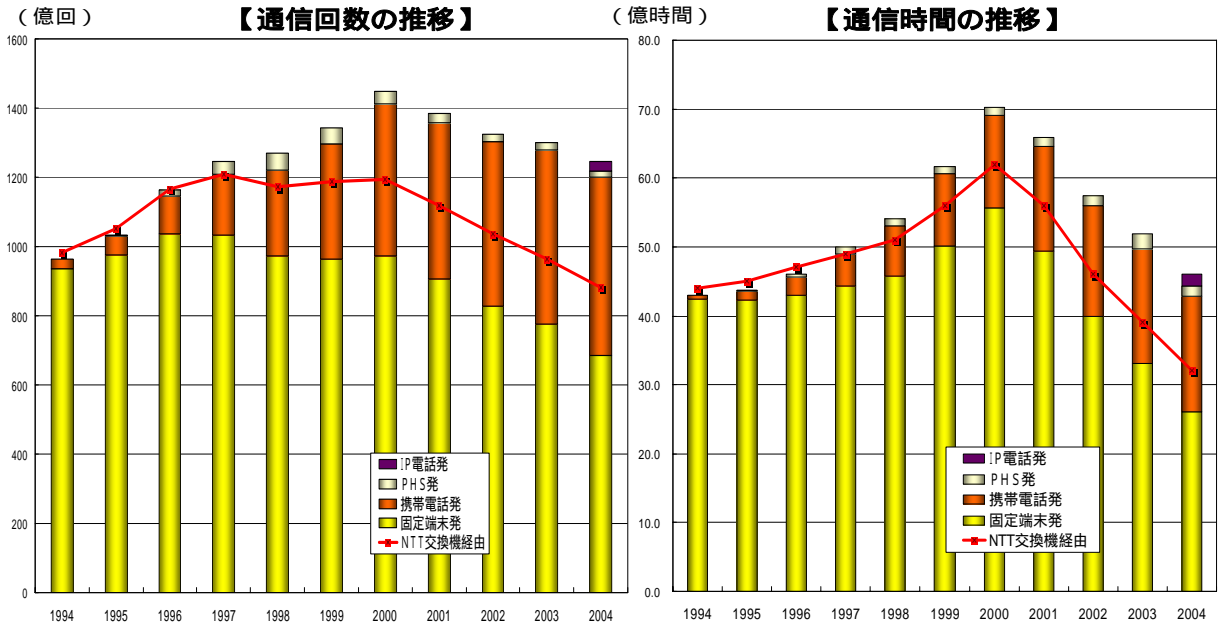
さらに、平成16年に総務省が打ち出した u-Japan 政策は、今後、あらゆる情報機器がブロードバンドネットワークで接続され、誰もがいつでもどこでも安全に情報をやりとりできる「ユビキタスネットワーク」が今後の情報通信基盤となることを見込んでおり、これを活用するユビキタスネット社会の形成について平成22年（2010年）を目標として進めることとしている。

このユビキタスネット社会形成の過程において、IP化の進展<sup>1</sup>、新規事業者の参入、アクセス網の高度化、料金の低廉化等が進み、従来からのPSTN<sup>2</sup>のネットワークやサービスを前提とした電気通信市場構造が大きく変わりつつある。例えば、PSTNの通信回数は平成8年（1996年）をピークに減少しており、通信時間も平成12年（2000年）をピークに減少に転じている。また、固定・移動の加入者数も平成12年に逆転している。

<sup>1</sup> 通信サービスのIP化に加えて、インターネットの技術やビジネス全体についても、WebサービスやSNS・ブログ等の分散型・参加型を中心としたWeb2.0と呼ばれる段階へ大きく進化しつつあると言われている。

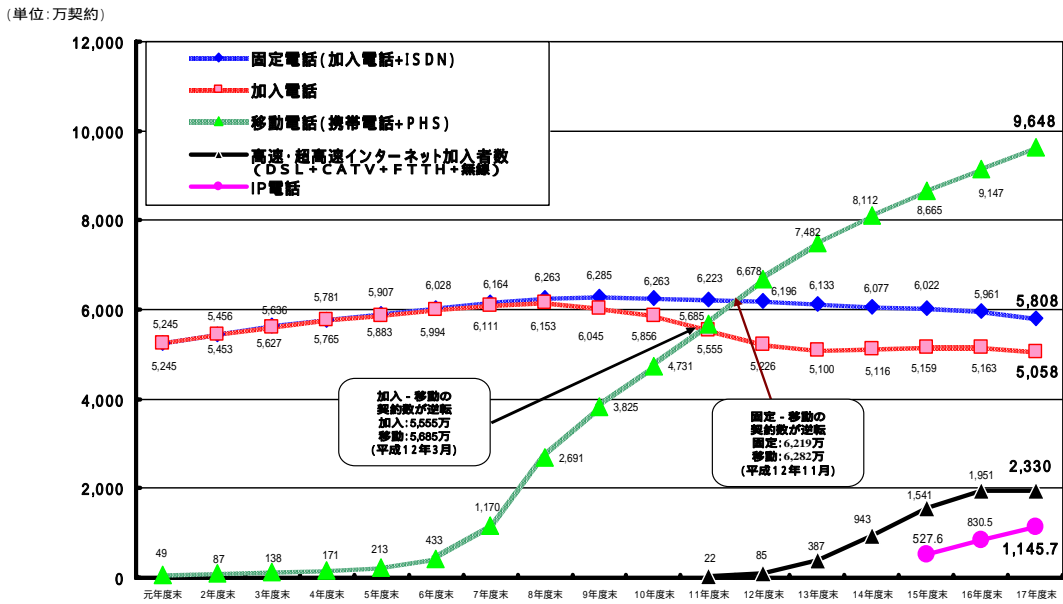
<sup>2</sup> Public Switched Telephone Networkの略。一般の加入電話回線ネットワークのこと。

< 図表 - 1 > トラフィック



出典：「トラフィックからみた我が国の通信利用状況」（総務省）他

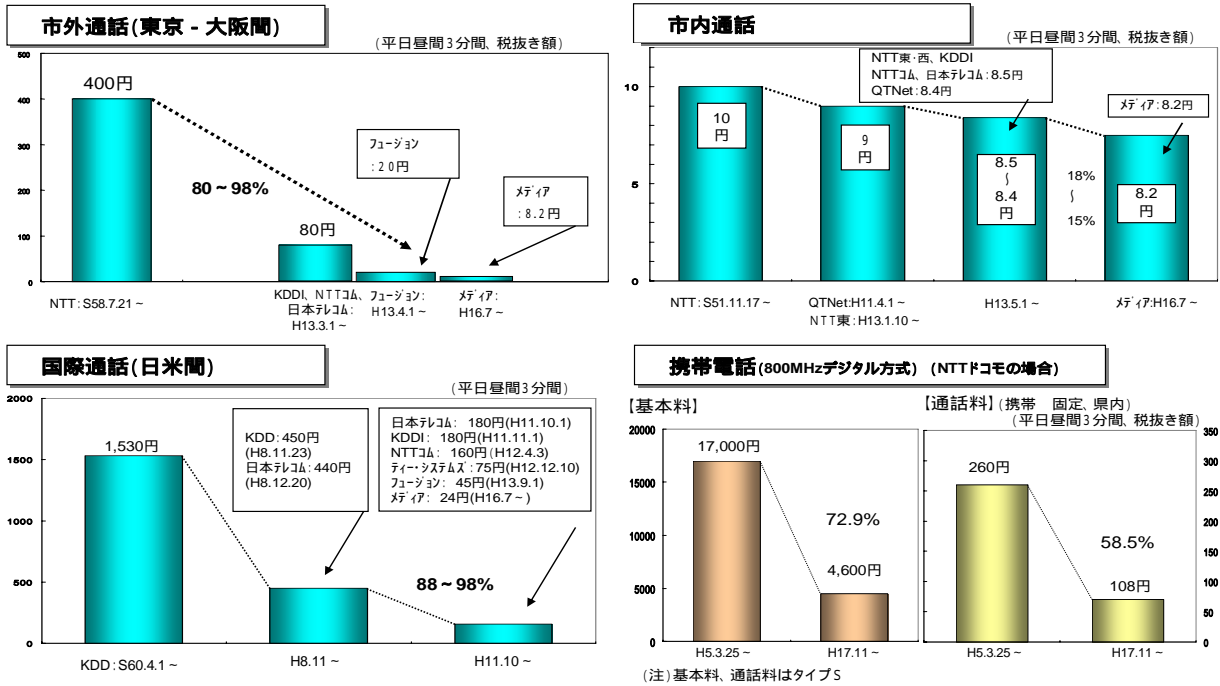
< 図表 - 2 > 固定・移動の加入数



出典：「第67回電気通信事業紛争処理委員会」資料等

< 図表 - 3 > 料金の低廉化

(H18.4.1現在)



### 第3節 紛争処理の必要性と検討事項

#### ア) 紛争処理の必要性

こうした大きな環境変化に伴い、今後解決が必要な課題が数多く発生すると考えられるが、電気通信事業紛争処理委員会において取り扱う接続等に関する電気通信事業者間等の紛争も、新たな多様性と複雑性を備えたものとなる可能性がある。特に、今後の紛争処理の観点から注目されるのは次の二つの要素である。

第一に、IP化の進展が市場に与える影響である。IPの利用がデータ通信を中心とした領域から多様な領域に広がること等により、固定通信事業・移動体通信事業の間や、通信事業・コンテンツ事業の間などに従来存在した垣根が低くなる。その結果、垂直的・水平的な事業の統合や連携が進展し、事業の効率性向上や利用者の利便性向上が期待される一方で、事業者間に新たな問題を発生させる可能性があると考えられる。

第二に、競争状況の進展が市場に与える影響である。新規参入、MVNO<sup>3</sup>の拡大、FTTH<sup>4</sup>等の普及等、競争状況が進展することで利用者利便の向上が期待される一方で、事業者間に新たな問題を発生させる可能性があると考えられる。

<sup>3</sup> Mobile Virtual Network Operator (仮想移動体通信事業者) の略。a) 既存の移動体通信事業者の提供する電気通信役務としての移動通信サービス (以下単に「移動通信サービス」という。) を利用して移動通信サービスを提供する電気通信事業者であって、b) 当該移動通信サービスに係る無線局を自ら開設していない者(「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」平成16年4月総務省総合通信基盤局)。

<sup>4</sup> Fiber to the Home の略。各家庭までの光ファイバケーブルを用いて超高速のブロードバンドサービス等を提供するサービス。

こうした新たな状況に対応するため、電気通信事業紛争処理委員会においても、電気通信事業法（昭和59年法律第86号）に基づく競争ルールの事後的な担保・補完の機能、特に電気通信事業分野における専門的な知見等を活用して迅速・円滑にあっせん及び仲裁による紛争処理を行ういわゆるADR機関としての意義<sup>5</sup>が、一層高まることが想定される。

#### イ) 検討事項

こうした認識に基づき、ここでは平成22年（2010年）頃までに想定される市場環境の変化（第2章）それに伴い発生することが想定される紛争とその対応の方向性（第3章）について、従来からの電気通信事業紛争処理委員会の在り方を前提とした検討を行った。また、付随的に、市場環境の変化を踏まえた総務省によるルールの整備の動向等についても考察を加えた。

さらに、電気通信事業紛争処理委員会が今後の市場環境の変化に対応した活動を行っていくため、これまでの活動について検証するとともに、当面の取組の方向性や中長期的な課題等今後の電気通信事業紛争処理委員会の在り方（第4章）についての検討を行った。

こうした検討の成果に基づく紛争処理機能の更なる整備とその発揮により、電気通信事業紛争処理委員会が新しい形態の紛争に対して迅速かつ円滑な処理を行い、電気通信サービスの利用者のニーズに応える新サービスの提供に寄与することを目指す。

---

<sup>5</sup> ADR（Alternative Dispute Resolution）は、通常、「裁判外紛争処理」、「裁判外紛争解決」と訳され、裁判と並ぶ紛争解決の手段と認識されているが、電気通信事業法に基づき電気通信事業紛争処理委員会が行うあっせん及び仲裁は、これを利用する立場から見ると、このような裁判の代替という性格よりも、総務大臣が行う命令、裁定等の代替という性格を強く有するものと考えられる。

## 第2章 想定される市場環境の変化

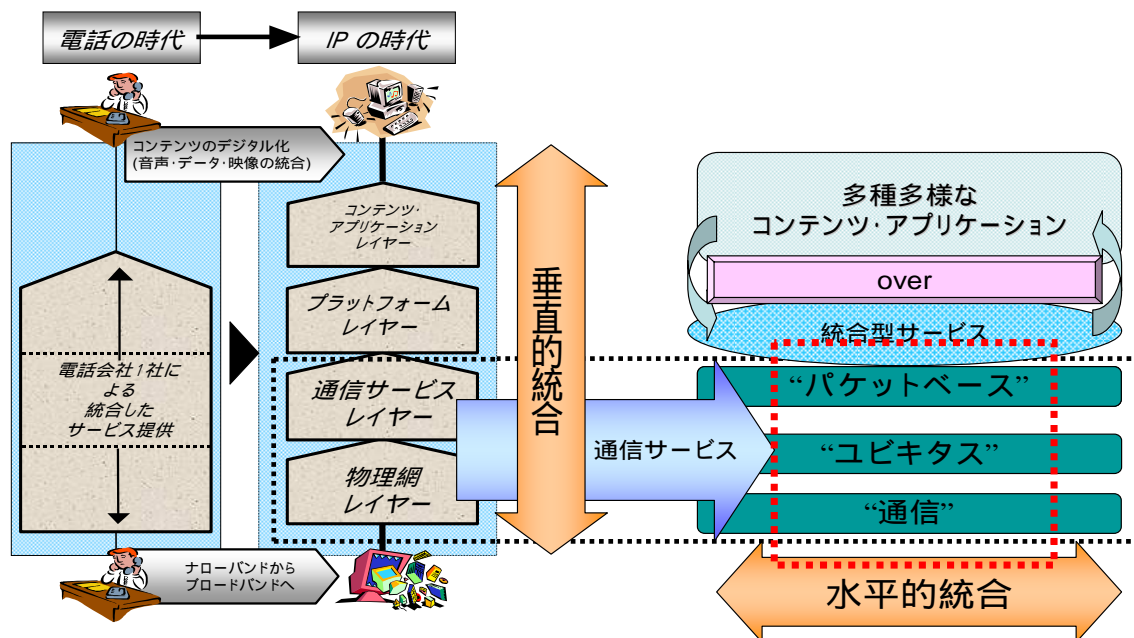
### 第1節 IP化の進展

#### 第1項 競争状況の多様化

2010年代初頭に向け、従来からのPSTNとの互換性を持ちながらも、固定か移動かを問わず、ブロードバンドを含む多様なアクセス手段により共通的に利用できる、IPをベースに様々なサービスやアプリケーションに対応した次世代ネットワーク<sup>6</sup>の整備が進展することが見込まれている。

この流れの中で、IP技術が様々なネットワークやサービスで利用される共通的な技術となり、その結果、電気通信事業者が提供する物理網・端末等からISP、コンテンツ・アプリケーションに至る複数のレイヤー（事業領域）を縦断する垂直的な統合や連携の幅が一層拡大することが予想される。さらに、FMC（Fixed-Mobile Convergence）と呼ばれる固定・移動のサービス融合等が進展することを通じ、レイヤー内の横断的な統合や連携も促進されることが予想される<sup>7</sup>。

<図表 - 4> レイヤー型ビジネスモデル



出典：「第67回電気通信事業紛争処理委員会」資料

<sup>6</sup> 次世代ネットワークは、IPをベースとしてNGN（Next Generation Network）の技術により構築されることが想定される。NGNはITUにおいて現在標準化が進められている。

<sup>7</sup> 垂直・水平の統合や連携の事例としては、例えば、KDDIが平成16年11月から提供している「着うたフル」に代表される携帯電話とコンテンツサービスの連携、平成17年6月から英国BTが開始した固定・携帯の端末融合サービスである「BT Fusion」、FTHサービス・IP電話・IPTV・VODサービスを統合した「YahooBB!光TV Package」など。

一般的に、こうした統合や連携の結果、新サービスが利用者に提供されることによる利便性の向上や事業者間の設備や業務の共通化等による事業効率の向上が実現されることが期待される。

しかしながら、ネットワーク型のサービスについてはいわゆるネットワーク効果<sup>8</sup>等を背景にいわゆる一人勝ちの構図が成立しやすいと言われることもあり、市場支配力を有する事業者が統合や連携に関係することで、レバレッジ<sup>9</sup>や市場閉鎖<sup>10</sup>を通じて競争に悪影響を与える可能性が高まることも考えられる。

## 第2項 IPネットワーク間の相互接続の拡大

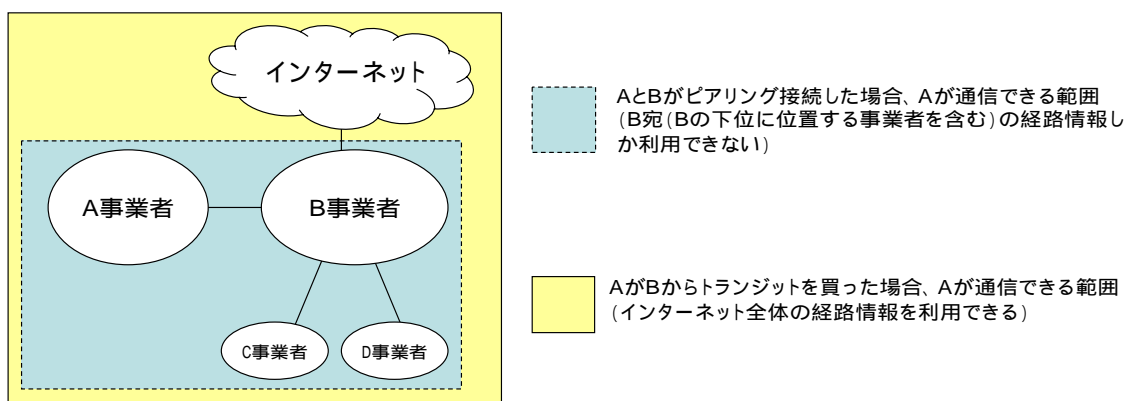
今後、IP技術が様々なネットワークやサービスで利用される比重が高くなることで、IP技術での相互接続の重要性は増大すると考えられる。

今日、ISP間の相互接続については、大別して、無償でトラフィックを交換するピアリングや、有償でグローバルなインターネット接続を購入するトランジットの二種類がある。また、物理的な接続点については、IX（Internet Exchange）で複数事業者間の相互接続を行う形態と、当事者間で個別に専用線等を利用して接続する形態がある。こうしたISP間の相互接続に関する慣行については、実態把握や事例の整理等が十分な状態にあるとは言えない。

<図表 - 5> ピアリングとトランジット

同規模の利用者を持つ事業者同士では「ピアリング」により、無料で相手方宛のトラフィックを交換する。

一方、規模に差がある場合には「トランジット」によりインターネット全体への接続性を有償で購入する形態により接続される。通常、ネットワーク規模の小さい事業者からネットワーク規模の大きな事業者に接続料が支払われることとなる。



出典：各種資料より作成

<sup>8</sup> ネットワークの特性を持つサービス等において、その利用者数等がそのサービス等の利用価値に影響を与えるという性質。

<sup>9</sup> ある商品市場において既に独占力を持つ企業が抱き合わせ等によってその独占力を梃子（レバレッジ）にして他の商品市場における独占化を図ること。

<sup>10</sup> 排他的な取引関係の形成による排除等によって競争者の費用引上げを図ること。



IPはオープンな規格であり、従来のインターネットの普及過程ではISP間の相互接続が自発的に進められていることから、相互接続についての問題は顕在化しなかった。しかしながら、平成17年10月に米国の大手ISPであるレベル3コミュニケーションズが同じく大手ISPのコジェント・コミュニケーションズとの接続を一方向的に遮断するなど市場環境の変化の兆しも見受けられる。

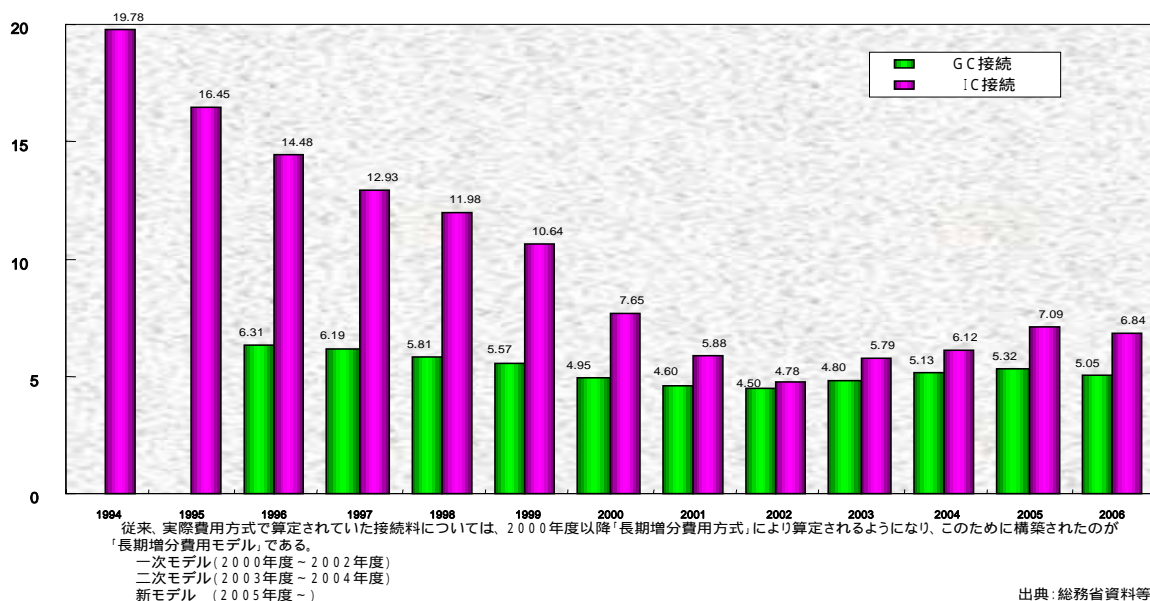
また、これまでは各ISPに対応が任されてきた信頼性やセキュリティの確保、トラフィック増大への対処といった事業者横断的な解決が必要な課題が、IP技術が幅広いサービスの基盤となっていく過程において重要となっていく可能性がある。さらに、今後整備が進むことが予想される次世代ネットワークの利用に関して、どのような接続ルールが形成されていくのかは現時点では不明確である。

こうした諸点を踏まえれば、発生する紛争の特性、紛争処理を行う上での隘路等は必ずしも明確ではない状況であるものの、IPネットワークの相互接続については、紛争処理の観点から注視する必要があると考えられる。

### 第3項 PSTNのトラフィック減少

音声通信需要が携帯電話やIP電話へ移行することにより、近年のPSTNのトラフィックは減少する傾向にある。これにより、現在長期増分費用方式<sup>11</sup>で算定されているNTT東日本及びNTT西日本の市内電話網への接続料が上昇傾向となっており、さらにそのネットワークに接続する競争事業者の接続料に波及する可能性がある。

< 図表 - 6 > 接続料の推移



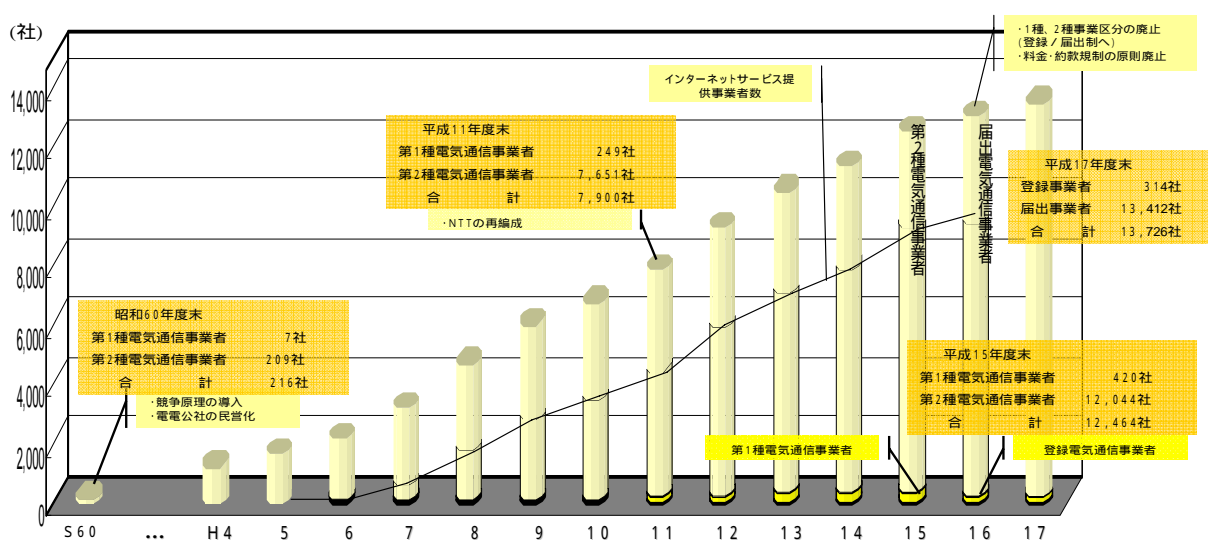
<sup>11</sup> 長期増分費用(LRIC: Long Run Incremental Cost)方式とは、事業者間における接続料算定に当たり、ネットワークの費用を、現時点で利用可能な最も低廉で最も効率的な設備と技術を利用することを前提としたモデルに基づいて算定する手法のこと。

## 第2節 新規事業者の参入等

### 第1項 競争の活性化

電気通信事業分野においては、昭和60年に競争が導入されて以来、電気通信事業者数が順調に増加してきている。これと並行する形で、累次の競争ルールの整備や規制の見直しも行われており、最近では、平成16年4月に第一種電気通信事業及び第二種電気通信事業の事業区分の廃止、参入・退出規制について許可制の廃止と登録制・届出制等への移行、サービス提供に係る規制についての料金・契約約款の作成義務等の原則廃止等、参入規制やサービス提供に関する規制が大幅に緩和された<sup>12</sup>。

< 図表 - 7 > 電気通信事業者数の推移



出典：総務省資料等

こういった中で、携帯電話事業の分野においては、平成17年11月10日、イー・モバイル株式会社(運用開始予定：平成19年3月)及びアイピーモバイル株式会社(同：平成18年10月)の二事業者について、新たに携帯電話用に使用可能となる周波数を使用する特定基地局の開設計画が認定され<sup>13</sup>、新規参入が実現する見込みとなった。

<sup>12</sup> 電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律(平成15年法律第125号)が平成16年4月から施行された。

<sup>13</sup> ソフトバンクグループのBBモバイル株式会社についても、同日、特定基地局の開設計画が認定されたが、その後、同グループによるボーダフォン株式会社の買収に伴い、平成18年4月28日、総務省に対して開設計画の認定書を返納したため、BBモバイル株式会社による携帯電話事業分野への新規参入はなくなった。  
なお、アイピーモバイル株式会社は、運用開始時期を当初予定していた平成18年10月から、平成19年春に変更することを平成18年7月に発表した。

また、携帯電話の利用者が携帯電話事業者を変更した場合に、電話番号を変更することなく変更後の携帯電話事業者のサービスを利用できる番号ポータビリティを平成18年11月までに開始することが予定されており、利用者利便の向上に加え、携帯電話事業者間の競争活性化が期待されている。

加えて、周波数の割当てを受けず、既存の移動通信事業者(MNO<sup>14</sup>)の提供する電気通信サービスを利用して利用者に対し移動通信サービスを提供するMVNOについては、従前は、MNOがMVNOとの協業に消極的であったためサービス展開も限定的であったが<sup>15</sup>、新たに携帯電話事業分野への参入を計画している事業者には、積極的にMVNOと協業していくことを表明している者がいるほか、既存の事業者の中にも同様な動きがあるなど、今後事業展開が本格化するものと考えられている。

このように、電気通信事業分野においては、新規参入事業者の増加等が進む中で、電気通信事業及びこれと関係する諸市場全般において、事業者間の競争が活性化することが想定される。

## 第2項 事業者間の連携の在り方の多様化

前項で述べた参入規制の緩和等に伴い、競争の活性化に加え、多様な事業形態を有する新規事業者が増加していくことも想定される。また、今後、事業展開が本格化することが考えられるMVNOについても、MNOが提供する通信サービスの単純な再販からMNOの機能のかなりの部分を担うものまで、多様な事業形態を有するものが出現する可能性がある。

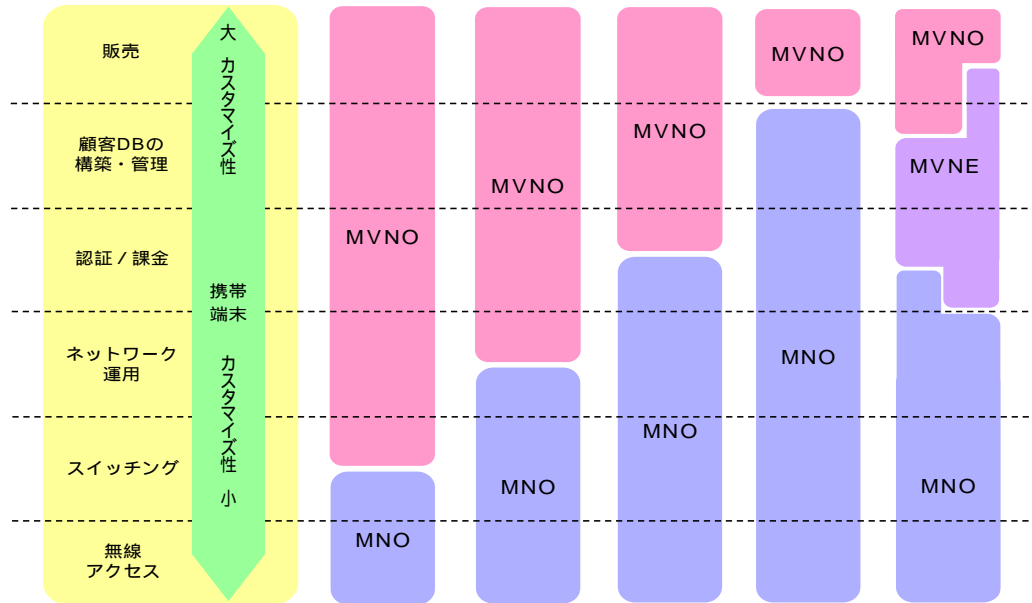
その結果、新規事業者と既存事業者の間、FMCを実現するための固定通信事業者と移動通信事業者の間、MVNOとMNOの間等において多様な連携が行われることが想定される。一般に、こうした連携は競争優位の獲得を目指して行われるため、各々の事業者がこれを模索する結果、競争相手の事業者に対しては排他的な性質を持つ傾向にあることも想定される。

---

<sup>14</sup> Mobile Network Operator。

<sup>15</sup> 現在、我が国におけるMVNOの大半は、PHS事業者(ウィルコム)のMVNOとして法人向けデータ通信サービスを提供するという形態(日本通信のb-mobile(カード型PHS使用のデータ通信)等)。携帯電話事業者のMVNOとしては、au(KDDI)等のMVNOとしてセキュリティサービス(ココセコム)を提供しているセコムなど少数。

< 図表 - 8 > MVNOの多様なビジネス構造



MVNEとはMobile Virtual Network Enablerの略。MVNEはMVNOの求めに応じて顧客DBの構築・管理、認証/課金、ネットワーク運用を実施。

出典: 総務省資料

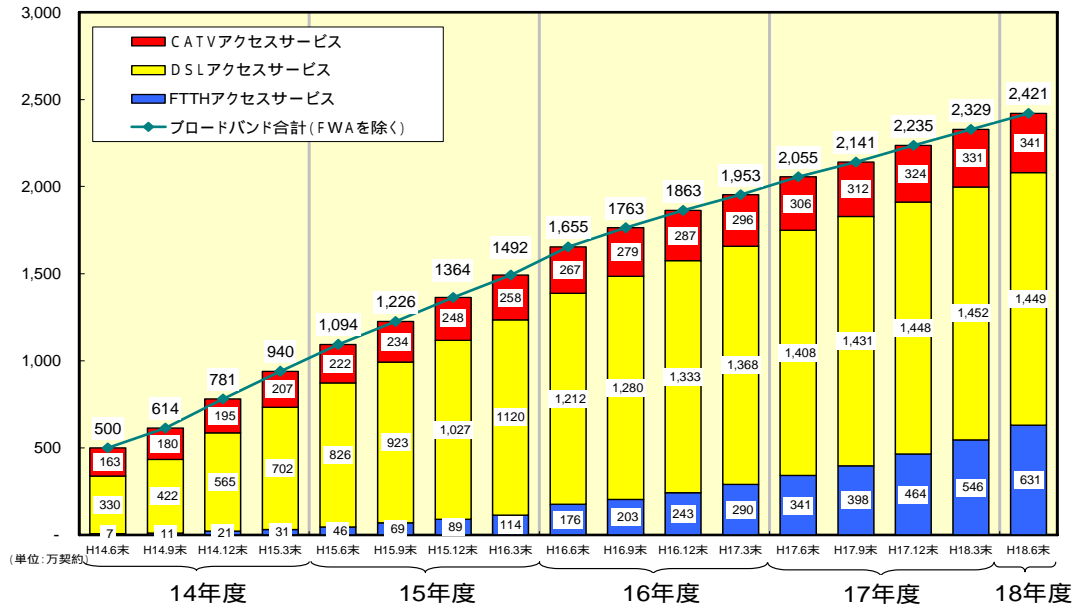
### 第3節 アクセス網の高度化等

#### 第1項 ブロードバンドサービスの現状

我が国のブロードバンドの現状については、アンバンドル政策が採られたこと等を契機として、ブロードバンドのアクセスサービスの利用者数が急増し、総務省の調査では、平成18年6月末現在で、DSLサービスで1,449万回線、FTTHサービスで631万回線及びCATVサービスで341万回線の加入となっている。これに加えて料金の低廉化と高速化も進んできており、日本のブロードバンドのアクセスサービスは、世界的に見ても、最も低廉で、最も高速なサービスになってきている現状である。

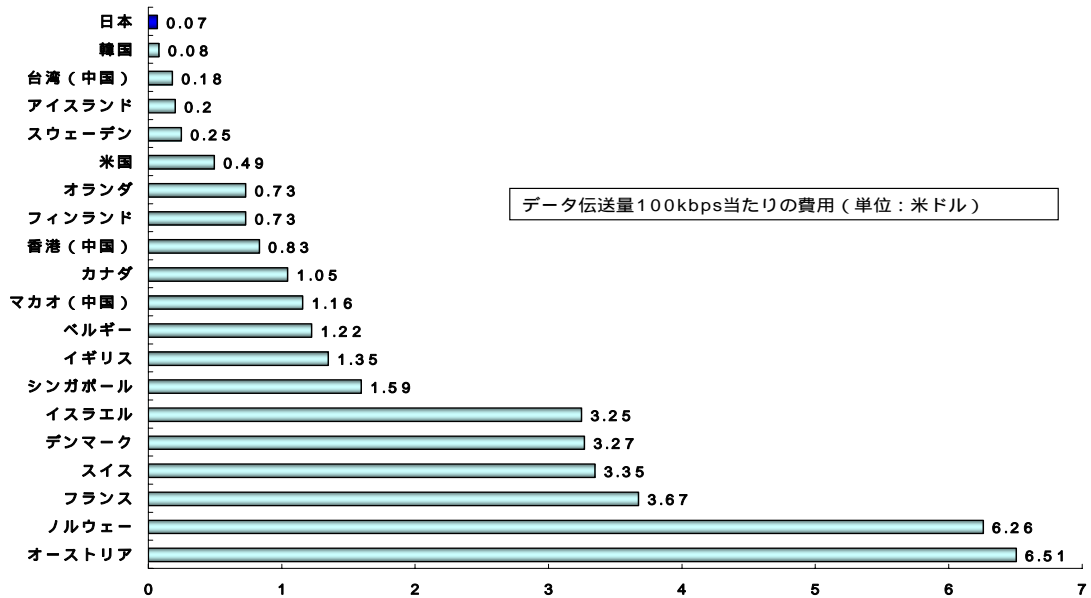
さらに、最近では、FTTH契約の純増数がDSL契約の純増数を上回る状況となっており、普及の中心は、DSLに代表される高速ブロードバンドから、FTTHに代表される超高速ブロードバンドに移行しつつある。

<図表 - 9> ブロードバンドサービスの契約数



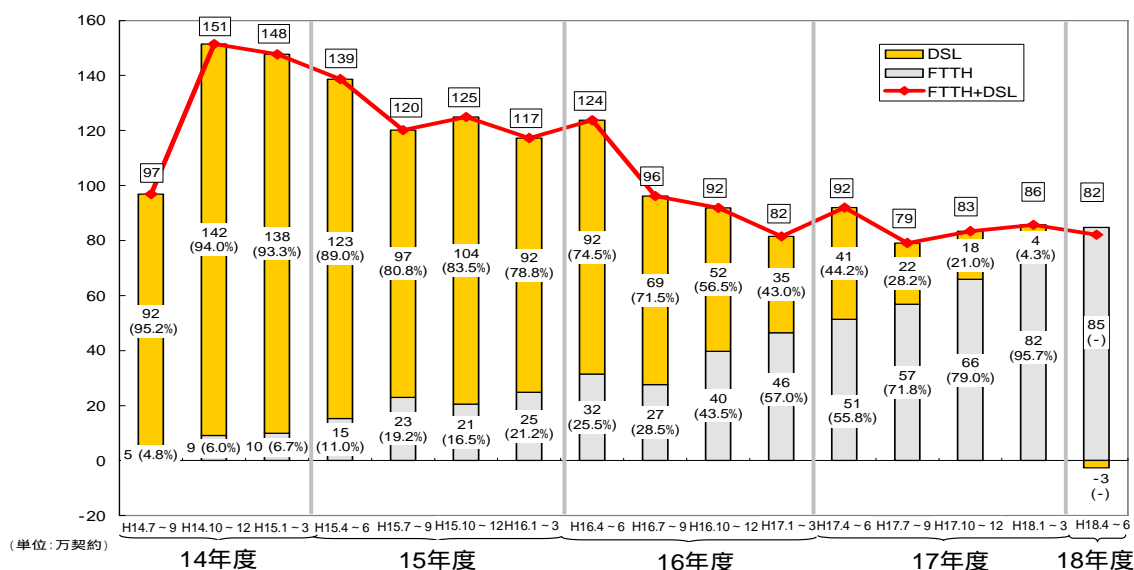
出典：「ブロードバンドサービス等の契約数(平成18年6月末)」(総務省)

<図表-10> ブロードバンド料金の国際比較



出典：「ITU Internet Reports 2005: The Internet of Things」(2005年11月)

< 図表-11 > ブロードバンドサービスの純増数(四半期毎)



(注) 平成16年4月～6月期のFTTH純増数については、平成16年4月以降集計方法の変更を行ったため、統計を元に計算したダミー値となっており、公表数値を計算した結果とは異なる。

出典:「ブロードバンドサービス等の契約数(平成18年6月末)」(総務省)

## 第2項 市場の将来像

ブロードバンド市場の将来像については、各事業者から戦略が打ち出されている。例えば、NTTグループは、平成16年11月、「NTTグループ中期経営戦略」を発表し、平成22年(2010年)までに光アクセス・次世代ネットワークサービスを3,000万加入まで拡大するという目標を明らかにした。

また、KDDIは、平成16年9月に固定電話網のIP化計画を発表しており、平成17年度より既存網のIP化に着手して交換機のソフトスイッチ<sup>16</sup>への置換を平成18年度末までに完了させ、ブロードバンドを利用しない利用者に対してもIP技術により低廉なサービス提供を図ることとしている。

このような状況を考慮すれば、2010年代初頭において、IP化が本格的に進展し、アクセス網の光ファイバ化が進展する一方で、メタル回線に依存する利用者も相当程度残り、双方が混在する状況となることが予想される。

この場合、次世代ネットワークへの移行やメタル回線からFTTH等への移行が、他事業者の既存サービスの継続性や将来計画に影響を与えることから、事業者間の紛争が生じる可能性がある。また、光ファイバの純増がDSLの純増を上回る状況下において、線路敷設及び設備設置のための基盤となる電柱・管路等の他事業者による利用が高まることが予想され、電柱等の保有者とその利用を希望する事業者間における紛争が生じる可能性がある。

<sup>16</sup> 音声通信をIPで転送する交換機。従来の交換機を利用する場合と比べ、IP網との親和性が高く、バックボーンをデータ通信網と共通化したり認証・ルーティング機能を統合化したりすることにより、ネットワーク構築コストを削減可能。

一方、無線によるブロードバンドサービスも急速に普及している。無線LAN機能は、パソコンのみならずゲーム機等への搭載が拡大しており、さらに潜在的に多くの機器が無線LAN端末として利用できる可能性があるため、今後の成長率が高い分野であると考えられる<sup>17</sup>。現在、宿泊施設、公共空間及び飲食店等に設置されたホットスポットにおける高速インターネットサービスの提供が急速に拡大しており、今後、WiMAX<sup>18</sup>等の広帯域移動無線アクセスを活用したサービスの進展<sup>19</sup>等により、幅広いエリアでVoIP<sup>20</sup>が可能となるなど無線系アクセス網の高度化・多様化が更に進展することが予想される。

## 第4節 その他の環境変化

### 第1項 NTT中期経営戦略の推進

前項のとおり、NTTグループは、平成16年11月にNTTグループ中期経営戦略を発表し、平成22年(2010年)までに光3,000万加入を目指すこととし、IP化への対応や固定・移動の融合サービス実現等を可能とする次世代ネットワークへの移行に対して積極的な投資を行うことを明らかにした。また、平成17年11月には「中期経営戦略の推進について」を発表し平成18年からの次世代ネットワークのフィールド実験、平成19年からの加入系構築とサービス提供開始も明らかにした。

<sup>17</sup> 公衆無線LANの平成18年6月末における契約数は約550万件である(無線LAN単体での契約以外に、他アクセスサービスのオプションとして使える状態にあるもの等も含む。)

<sup>18</sup> Worldwide Interoperability for Microwave Access の略。IEEE802.16a は高速の無線LAN規格の一つであり、通信速度最大約75Mbps。いわゆるラストワンマイルでの利用等も想定されている。一方、現在標準化中のIEEE802.16e は移動体での利用を想定しており通信範囲2~3km、通信速度最大75Mbps。

<sup>19</sup> 例えば、YOZANが平成17年12月から国内初のWiMAXを活用した公衆無線LANサービスを開始。

<sup>20</sup> Voice over IP のこと。IPプロトコル上で音声通信をするアプリケーション。



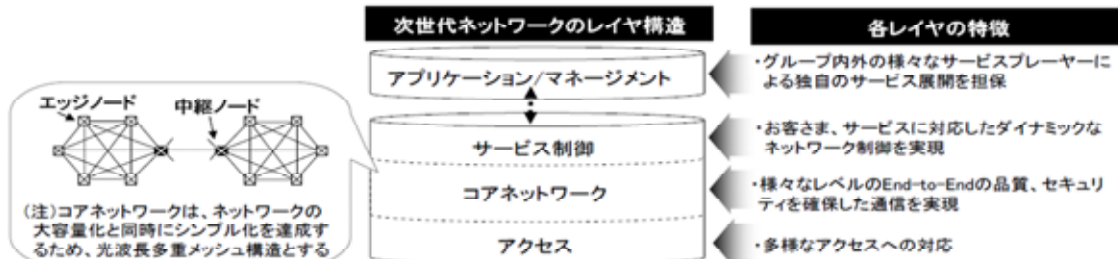
< 図表-12 > 中期経営戦略のスケジュール



出典：「NTTグループ中期経営戦略の推進について」(日本電信電話株式会社)

< 図表-13 > 次世代ネットワークの概要

- 既存の固定電話網とIPネットワークの特長を兼ね備えた安心・安全・便利なネットワーク
- IPベースで固定(県内/県間、東日本/西日本)/移動のシームレスなサービスの提供を、現行法の枠内で公正競争条件を確保しつつ、グループ内の連携により可能とするネットワーク  
〔ブロードバンドインターネットアクセス/ IP電話/ 映像配信用マルチキャスト通信/ 双方向映像(データ)コミュニケーション/ イーサネットサービス等を提供〕
- 技術革新やサービスの高度化・多様化に対応できるようレイヤ構造モデルを採用(下図参照)
- サービス制御機能は、ITU\*で標準化が進められているIMS\*\*に準拠 \*国際電気通信連合 \*\*IP Multimedia Subsystem
- アプリケーション・マネージメントシステムとの間で一定条件下でのインターフェース開示により、様々なサービスプレイヤーが次世代ネットワークを活用して多彩なアプリケーションサービスを提供できるネットワーク
- 他キャリアやISPとのコネクティビティ(相互接続性)とセキュリティを確保したオープンなネットワーク



出典：「NTTグループ中期経営戦略の推進について」(日本電信電話株式会社)



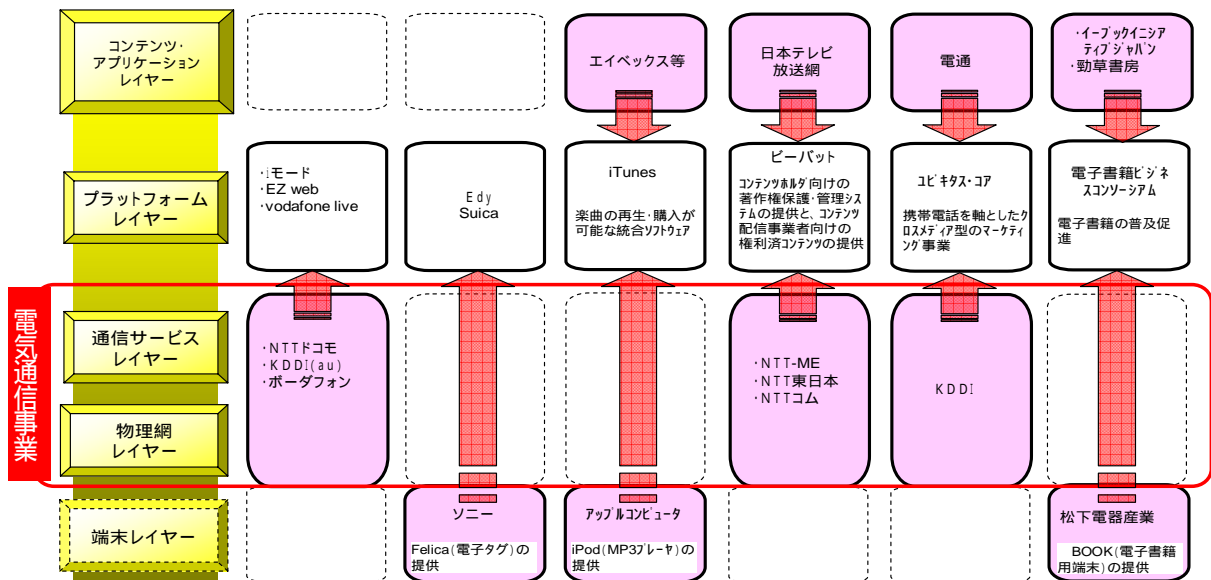
これについては、従来のネットワークにおける市内網の開放のような問題と同一の問題が生じるかどうかは現時点では明確には言えないものの、先行者利益と競争優位の獲得という観点から、競争相手の事業者に対して排他的な性質を持つネットワークが構築されていく可能性があると考えられる。その結果、次世代ネットワークと他事業者のネットワークとの接続等について、接続条件や情報開示等の在り方等が改めて課題となる可能性がある。

## 第2項 通信・放送融合の進展

我が国では、通信のブロードバンド化と放送のデジタル化が平行して進展しており、いわゆる通信・放送の融合・連携に関する検討が今後も進展することが予想される。例えば、現状では、トリプルプレーやクアドルプルプレー<sup>21</sup>といったビジネス面での連携のほか、ブロードバンドを利用した映像配信<sup>22</sup>、ラジオ放送局によるポッドキャスト<sup>23</sup>等が実施されている。さらに、平成18年4月から開始された携帯端末向け放送(ワンセグ)、今後の実用化が見込まれているサーバー型放送<sup>24</sup>等により、こうした傾向は一層進むことが考えられる。

このような状況においては、電気通信事業者が関連するビジネス領域がコンテンツ市場や端末市場等隣接する市場へ拡大していく可能性がある。

<図表-14> 融合サービス事例



(注1)「プラットフォームレイヤー」の機能  
 認証・課金、著作権管理(DRM)、取引仲介などの機能を指し、「コンテンツ・レイヤー」と「通信サービスレイヤー」の橋渡しの役割を果たす。  
 (注2)本資料は、懇談会事務局において試行的に取りまとめたものであり、内容については、資料に記載されている法人の了承を得たものではありません。  
 出典:「第67回電気通信事業紛争処理委員会」資料

21 音声通話、ブロードバンド、TVをバンドルしたサービスをトリプルプレーと呼び、これに移動体通信をバンドル化したサービスをクアドルプルプレーと呼ぶ。  
 22 US E Nが提供するG y a o、ソフトバンクグループのBBTV、KDDIの光プラスTVなど。  
 23 携帯音楽プレイヤー向けの番組提供を指す。  
 24 サーバー型放送サービスは、放送及び通信ネットワークからのコンテンツを一端端末で蓄積し、利用者ニーズに応じた多様な視聴を可能とする放送サービス。

## 第3章 環境変化に伴い発生が想定される紛争とその対応の方向性

### 第1節 IP化の進展

#### 第1項 競争状況の多様化

##### (1) 発生が想定される紛争

前述のようなコンテンツ事業とのかかわりの拡大やFMCの進展等を背景に、電気通信事業者がかかわる垂直的な統合や連携、水平的な統合や連携が拡大する状況において、市場支配力を持つ事業者が関連する排他的なアライアンス<sup>25</sup>が形成される可能性がある。アライアンスは、サービス供給の効率性の向上、利用者の利便性向上等が期待されるものであり、それ自体直ちに好ましくないというものではないが、一方で、レバレッジや市場閉鎖によってアライアンス外の電気通信事業者に対する差別的取扱等が行われることなどを通じ、競争に悪影響を与えることも懸念される。

例えば、物理網等を保有しアプリケーションやコンテンツ、プラットフォーム等の上位レイヤーの事業を垂直統合したアライアンスが、通信サービスを源泉とする市場支配力を背景に、上位レイヤー事業での競争事業者に対して取引の拒絶や価格差別を行ったり、上位レイヤー事業での競争事業者の費用を引き上げたりすること等で、上位レイヤーの市場での支配力を強化する結果、事業者間の公正な競争を阻害する場合等が考えられる。

また、今後、アプリケーション・コンテンツ、プラットフォームといった上位レイヤーで市場支配力を有しつつ電気通信事業を統合したようなアライアンスが、電気通信事業分野での市場支配力を強化し、競争に悪影響を与えるような場合もあり得ると考えられる<sup>26</sup>。

こうしたアライアンスが形成されている場合においても、当該アライアンスの内外にかかわらず、例えば、電気通信回線設備を有する電気通信事業者は、他の電気通信事業者から接続請求を受けたときは、電気通信事業法により原則的にこれに応じる義務がある<sup>27</sup>。また、指定電気通信設備を有する電気通信事業者は、自らの設備に他事業者が接続

<sup>25</sup> ここでは経営統合やサービス提供のための提携等を一括して指すこととする。

<sup>26</sup> 特にOSなどコンピュータソフトウェアの分野等においては、ネットワーク効果等を背景として高度に集中的な市場が成立する例が見られ、そうした分野での支配力を梃子にする事例が考えられる。

<sup>27</sup> 第32条 電気通信事業者は、他の電気通信事業者から当該他の電気通信事業者の電気通信設備をその設置する電気通信回線設備に接続すべき旨の請求を受けたときは、次に掲げる場合を除き、これに応じなければならない。

1. 電気通信役務の円滑な提供に支障が生ずるおそれがあるとき

2. 当該接続が当該電気通信事業者の利益を不当に害するおそれがあるとき

3. 前2号に掲げる場合のほか、総務省令で定める正当な理由があるとき（電気通信設備の接続を請求した他の電気通信事業者がその電気通信回線設備の接続に関し負担すべき金額の支払いを怠り、又は怠るおそれがあること。電気通信設備の接続の応ずるための電気通信回線設備の設置又は改修が技術的に又は経済的に著しく困難であること）

する場合の条件を約款としてあらかじめ作成し、公表する必要がある<sup>28</sup>。その他、電気通信事業者間の卸電気通信役務提供が問題となる場合にも、電気通信事業法第6条の規定<sup>29</sup>により、アライアンス内の事業者に対して役務提供が行われている場合には、アライアンス外の事業者を不当に差別することはできない。他方、サービスのバンドル化に伴う料金回収代行といった取引において、アライアンスに関係する取引拒絶や取引条件の差別があった場合等には、必ずしも解決のためのルールが明確ではないため、紛争が発生する蓋然性が高いと考えられる。

## (2) 対応の方向性

電気通信事業法において明確化されている部分については、電気通信事業法の考え方に従い適切に紛争処理を行うべきであると考えられる。他方、明確な事前ルールが存在しない事例においては、電気通信事業法の趣旨<sup>30</sup>を踏まえつつ、当該取引に関連する諸規範を考慮して総合的に対処することが適切であると考えられる。その場合、必要な範囲で新たなルール整備への貢献を行っていくことが望ましいと考えられる（このような考え方は、本章で取り上げるものも含め、電気通信事業紛争処理委員会が取り扱う全ての紛争への対応に当たって共通するものである。）。

また、競争状況の多様化に伴い発生が想定される紛争の解決に当たっては、次のような点にも留意する必要があると考えられる。

なお、コンテンツを販売する事業者とその配信を行う電気通信事業者の間で紛争が発生するなど、紛争当事者が電気通信事業者以外となる場合も想定されるが<sup>31</sup>、こうした場合についても迅速・円滑な紛争処理の要請に応えていくことについて検討を行っていくことが考えられる<sup>32</sup>。

<sup>28</sup> 固定通信網の場合、ある事業者の加入者回線の占有率が50%(都道府県ごと)を超える場合、加入者回線や交換機等が第一種指定電気通信設備として指定される。設備を保有する事業者は、当該指定電気通信設備への接続料・接続条件を約款に定め、総務大臣の認可を受け、公表しなければならない。

一方、移動通信網の場合には、ある事業者の保有する端末設備の占有率が25%(業務区域ごと)を超える場合、基地局回線や交換機等が第二種指定電気通信設備として指定される。設備を保有する事業者は、当該指定電気通信設備への接続料・接続条件を約款に定め、総務大臣への届出を行い、公表しなければならない。

<sup>29</sup> 第6条 電気通信事業者は、電気通信役務の提供について、不当な差別的取扱いをしてはならない。

<sup>30</sup> 第1条 この法律は、電気通信事業の公共性にかんがみ、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の利益を保護し、もっ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。

<sup>31</sup> 関連する問題として、電気通信事業者と大量のトラヒックを発生させるコンテンツプロバイダやユーザ等の間で、ネットワーク利用やそのコスト負担の公平性をいかに確保すべきかという、いわゆる「ネットワークの中立性」の問題が議論されている。

<sup>32</sup> 電気通信事業紛争処理委員会があっせん及び仲裁を行うことができる範囲は、電気通信事業者間の接続・設備の共用・卸電気通信役務の提供・その他の協定等に関するものに限定されている。

#### ア)取引の技術的・経済的実現可能性

取引の技術的・経済的な実現可能性は、紛争解決の前提条件であり、この点が満たされるかどうかについての判断が必要となると考えられる。

#### イ)アライアンスが市場に及ぼす影響

紛争当事者から入手した情報や公表された客観的なデータ等から得られた諸情報<sup>33</sup>を考慮し、アライアンスが競争を阻害する蓋然性が高いと判断される場合には、アライアンス内外の同等性の確保を図るなど競争への悪影響を緩和するための適切な解決を図ることが望ましいと考えられる。

なお、アライアンスが達成する新たな利便性・効率性が競争への悪影響を上回ると判断される場合等においては、同等性の確保等について、より慎重な判断を行うことが望ましいと考えられる。

#### ウ)アライアンス内外の同等性

アライアンスの市場における存在が大きく、他事業者にとっても共通の競争基盤とも言えるような場合においては、例えば、取引の期間、経済的条件、品質・信頼性、手続、情報開示等に関して、同等性の確保を図ることが望ましいと考えられる。

### 第2項 次世代ネットワークへの移行

#### (1) 発生が想定される紛争

今後、NTTグループ等を中心に次世代ネットワークの構築が進展する見込みである。それに伴い、事業者間の協議や総務省によるネットワークの接続ルール整備が行われることが想定されるが、その過程において新たなネットワークへの接続拒否、接続条件に関する当事者間の意見の不一致、情報開示が十分に行われないこと等が問題となる可能性がある。

#### (2) 対応の方向性

前項の場合と同様に、電気通信事業法による明確な事前ルールが存在しない場合において紛争発生の蓋然性が高いと考えられ、その場合、電気通信事業法の趣旨を踏まえつつ、当該取引に関連する諸規範を考慮して総合的に対処することが適切であると考えられる。

#### ア)取引の技術的・経済的実現可能性

取引の技術的・経済的な実現可能性は、紛争解決の前提条件であり、この点が満たされるかどうかについての判断が必要となると考えられる。

<sup>33</sup> 例えば、競争評価等による市場画定、紛争原因となった対象についての代替物の供給や利用の可能性、消費市場への影響、紛争に至る経緯、技術力や資金力等に関する情報が有用であると考えられる。

#### イ)次世代ネットワークが市場に及ぼす影響

紛争当事者から入手した情報や公表された客観的なデータ等から得られた諸情報を考慮し、紛争の原因となった事象が競争を阻害する蓋然性が高いと判断される場合には、合理的な条件による取引の確保等競争への悪影響を緩和するための適切な解決を図ることが望ましいと考えられる。

なお、達成される利便性・効率性等が競争への悪影響を上回ると判断される場合等においては、影響緩和のための措置を講ずるに当たり、より慎重な判断を行うことが望ましいと考えられる。

#### ウ)取引条件の合理性

取引条件については、例えば、取引の期間、経済的条件、品質・信頼性、手続、情報開示等に関して、合理性の確保を図ることが望ましいと考えられる。

### 第3項 ISP間の相互接続

#### (1) 発生が想定される紛争

ISP事業者間の相互接続については、トラフィック量やコンテンツの有無により事業者間の力関係が絶えず変化することからピアリングからトランジットへの移行要請等が原因となり、一方的な接続拒否や接続条件の見直しをめぐる紛争が生じる可能性がある。仮に、接続拒否に至ったような場合、利用者のインターネット利用速度が低下したり、機能に障害が発生したり<sup>34</sup>するなど利用者の利益を損ねる可能性がある。

また、物理網を保有する事業者が通信ネットワークを管理するPSTNと異なり、IPネットワークについては、セキュリティ確保や信頼性向上といったネットワーク管理上の課題に関してもISPの重要性は高まっているところ、これらをめぐる接続に関する紛争が発生する可能性が高まることも考えられる。

さらに、いくつものIP網が重層的に接続されて構成されているため、間接的に接続されているISPからのトラフィックに異常がある場合等、直接的な接続協定が存在しないISP同士の間で紛争が発生する局面も想定される。

#### (2) 対応の方向性

紛争解決に当たっては、次のような点に留意する必要があると考えられる。なお、直接的な接続協定が存在しないISP間の紛争についても、あっせん及び仲裁等による迅速・円滑な紛争処理の要請に応えていくことを検討する必要があると考えられる。

<sup>34</sup> 本文で前述したレベル3コミュニケーションズ社とコジェント・コミュニケーションズ社の事例では、一部利用者のメール送受信に障害が発生したと言われている。

#### ア)トランジット・ピアリング等の実態を踏まえた対応

まず、業界実態に合致した紛争処理を行う上では、トランジット・ピアリングといったISP間で行われている基本的な商慣行について、十分に事例を調査・整理しておく必要があると考えられる。

また、これまでに述べた項目と同様に、電気通信事業法による明確な事前ルールが存在しない場合における紛争が多く発生する可能性があることから、そうした場合には、電気通信事業法の趣旨を踏まえつつ、当該取引に関連する諸規範及び取引の実態等を考慮して総合的に対処することが適切であると考えられる。

#### イ)消費市場や競争に与える影響

総合的な対処を行うに際しては、価格や利用者の利便性等消費市場に与える影響や事業者間競争への影響等に関して考慮する必要があると考えられる。

### 第4項 PSTNのトラヒック減少

#### (1) 発生が想定される紛争

近年、NTT東日本及びNTT西日本のPSTNの接続料は、上昇する傾向にある。このような状況において、さらに接続相手方の競争事業者においてNTT東日本及びNTT西日本の接続料水準に合わせて接続料値上げが行われる事例が見受けられ、今後、こうした接続料の上昇を背景とした接続協定の細目をめぐる紛争が発生する可能性がある。

#### (2) 対応の方向性

紛争解決に当たっては、次のような点に留意する必要があると考えられる。

#### ア)接続料決定の実態を踏まえた対応

接続に必要な費用、競争の状況、接続料決定に関する商慣行等について、十分に事例を調査・整理し、実態に合致した対応を行う必要があると考えられる。

#### イ)消費市場・競争に与える影響

また、全体的な接続料上昇が消費市場及び事業者間競争に与える影響等に関して考慮する必要があると考えられる。

## 第2節 新規事業者の参入等

### 第1項 MVNOとMNO間の接続等

#### (1) 発生が想定される紛争

今後、サービス提供の拡大が想定されているMVNOについては、多様な事業形態により事業展開が行われるものと考えられるが、これに伴い、MVNOと他事業者との間において多様な連携を模索する動きが出てくる可能性がある。

他方、MVNOとMNOの関係については、MNOにとってMVNOはトラヒックの増加による増収等が期待できる面がある一方で、MVNOのサービスはMNOのそれと競合するなど、相互の利害が一致しないケースが生ずることも考えられる。

このような点を踏まえると、今後、MVNOとMNO間の接続等に関して多様な紛争が発生する可能性がある（例えば、MVNOの成功例とされる英国のVirgin Mobileについても、MNOであるT-Mobileとの間で収入の配分をめぐる紛争が発生したところである<sup>35</sup>。）。

#### (2) 対応の方向性

紛争解決に当たっては、MVNOに関する電気通信事業法上の整理も参考にしつつ、事業者との情報交換の強化等を進めていく必要があると考えられる。

#### ア) MVNOに関する電気通信事業法上の整理

MVNOによるサービス提供の拡大に伴い、MVNOの定義の見直しやMVNOに関する電気通信事業法上の整理を行うこと等が課題となることが想定され、これに対する行政上の指針の明確化も必要となるものと考えられる。

この点について、総務省においては、平成14年6月に公表（平成16年4月に改定）した「MVNOに係る電気通信事業法及び電波法の適用に関するガイドライン」の改正等も念頭に置きつつ、平成18年中を目途に、携帯電話事業の環境変化への政策対応について検討しているところである。したがって、紛争解決に当たっては、このようなMVNOに関する制度上の整理も参考として対応することが必要であると考えられる。

#### イ) 事業者との情報交換の強化等

<sup>35</sup> 従前、Virgin MobileはT-Mobileから、1契約者当たり£4.56/月の「マーケティングサポート」(Marketing Support Contribution)と呼ばれるキックバックを受けていたが、実際にサービスを利用していない(inactive)契約者相当分も支払うことになっていたことから、T-Mobileが是正を求めていたもの。最終的には、マーケティングサポートを廃止し、他事業者のネットワークからの着信収入をVirgin Mobileが受け取る仕組みを導入することとなった。

MVNOとMNO間の接続等については、電気通信事業法及び当該ガイドラインに基づき行われることとなり、その形態については多様化することが想定され、将来どのようなMVNOが登場するのかについて、その全てを予測することは困難である。紛争解決に当たっても、このような多様なMVNOとMNO間の接続等の実態を十分踏まえて行えるよう、事業者との情報交換の強化等を進めていく必要があると考えられる。

## 第2項 新規・既存事業者間のローミング

### (1) 発生が想定される紛争

移動体通信事業者が自社のサービス区域外でも他事業者のサービスを受けることができるようにする、いわゆるローミングについては、現在、資本関係が存在するなど一定の事業上の結びつきを有する事業者間において相互補完的なサービスとして行われているものと考えられる。

他方、今般の携帯電話事業分野における新規参入に伴い、新規事業者が、そのサービス提供地域の拡大途上において、既存事業者とのローミングを求めることも考えられる。

しかし、この場合の新規事業者と既存事業者との関係は、現在ローミングを行っている事業者間との関係とは異なり、サービスがお互い競合するケースも想定されることから、ローミングに関する協議が不調に終わり、それが紛争に発展する可能性がある。

### (2) 対応の方向性

紛争解決に当たっては、利用者利便の確保を考慮しつつ、事業者との情報交換の強化等を進めていく必要があると考えられる。

#### ア) 利用者利便の確保

ローミングにより、広い区域で移動通信サービスが利用できることは、利用者利便の確保に資するものであることから、これに配慮した対応が必要となるものと考えられる。

#### イ) 事業者との情報交換の強化等

ローミングの実態を十分踏まえた対応が行えるよう、事業者との情報交換の強化等を進めていく必要があると考えられる。



### 第3節 アクセス網の高度化等

#### 第1項 電柱・管路等の公平な利用

##### (1) 発生が想定される紛争

F T T Hや無線によるブロードバンドサービスの市場拡大により、線路敷設及び設備設置の基盤としての電柱、管路等の他事業者による利用が高まることが考えられるところ、N T T東日本及びN T T西日本が加入電話の線路基盤である当該線路敷設基盤を保有している点についてはI P化の進展の過程においても優位な立場である状況には変化はなく、電柱等の保有者とその利用を希望する事業者間における紛争が引き続き発生する可能性がある。

##### ア)ルール整備等の経緯

第一種指定電気通信設備との接続に当たっては、多くの場合、接続事業者はコロケーション<sup>36</sup>が必要となるため、接続の円滑化のためにはその実現が適正な条件で図られる必要がある。そこで、平成8年、電気通信審議会（当時）の答申におけるルール整備の提言<sup>37</sup>を受け、翌年の電気通信事業法等の一部改正により、接続に関して規定される接続約款にコロケーションの条件を規定することとした。

その後、平成11年12月の加入者回線のアンバンドル実現以後、アンバンドルされた回線との接続を円滑に行うためのコロケーションに関しては、コロケーションのためのスペース、電源及びM D Fの利用に関するもの、さらに、コロケーションを行うために必要な情報開示をめぐる紛争等が多発した。このようなコロケーションに関するルール整備については、平成12年2月の電気通信審議会の答申の要望を受け、同年9月の電気通信事業法施行規則（昭和60年郵政省令第25号）の改正により、接続約款に規定することとした。

また、平成13年4月には、電柱・管路等を他事業者が使用する際の公正、無差別、透明なルール整備を目的として「公益事業者の電柱・管路等使用に関するガイドライン」が策定<sup>38</sup>されたことから、電柱・管路等の利用についても環境整備が一定程度進んできたと言える<sup>39</sup>。

<sup>36</sup> 自らの設備を、アクセス網を保有する電気通信事業者の建物、管路、とう道、電柱等へ設置すること

<sup>37</sup> 電気通信審議会答申「接続の基本的ルールの在り方」(平成8年12月)において、他事業者が不可欠設備上のポイントまで伝送路を設置するために必要な建物・管路・電柱を提供すること等のルールが提言された。

<sup>38</sup> 電柱・管路等の提供について、貸与申込手続、貸与拒否事由、貸与期間等、設備保有者（電気通信事業者、電気事業者、鉄道事業者その他の公益事業者）及び事業者が遵守すべき標準的な取扱方法を具体的に定めたものであり、電気通信事業法上は、第128条第1項及び第129条第1項に規定する他人の土地等の使用権に関する協議の認可・裁定の運用基準となる。

<sup>39</sup> 例えば、平成17年の月平均の新規提供数は、当該ガイドライン策定時（平成13年）と比較し、電力会社の電柱で約2.7倍（165,896本）、通信事業者の電柱で約4.5倍（24,283本）

しかしながら、当該ガイドラインによっても、電柱等の保有者側が設備使用計画を決定しているなど空き区間に制約がある場合等については、電柱等の保有者と利用者の間の同等性が問題となる可能性がある。

#### イ) 具体的な紛争の可能性

競争事業者による光ファイバの敷設については、現在、総務省が開催した「光引込線に係る電柱添架手続きの簡素化等に関する検討会」の議論を踏まえ、光ファイバの添架手続きの簡素化、新たな添架ポイントの提供、一束化の是非等について課題の抽出を行うためのトライアルを実施中であり、その動向を注視する必要があるが、手続負担や情報公開、道路占用料の支払い等に関する格差が問題となる可能性がある<sup>40</sup>。

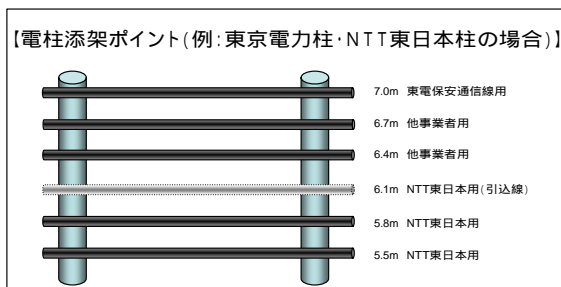
また、競争事業者による光引込線の敷設が進展することなどにより、今後、電柱等の利用に係る手続等の公平性、電柱に係る情報（空き添架）等の迅速な手続、大量引込線の申込みによる添架ポイントの有無等についての紛争が起こる可能性もある。

< 図表-15 > 新たな添架ポイントの開放

- 包括契約の締結・個別契約省略による手続の簡素化
- 新たな添架ポイントの開放

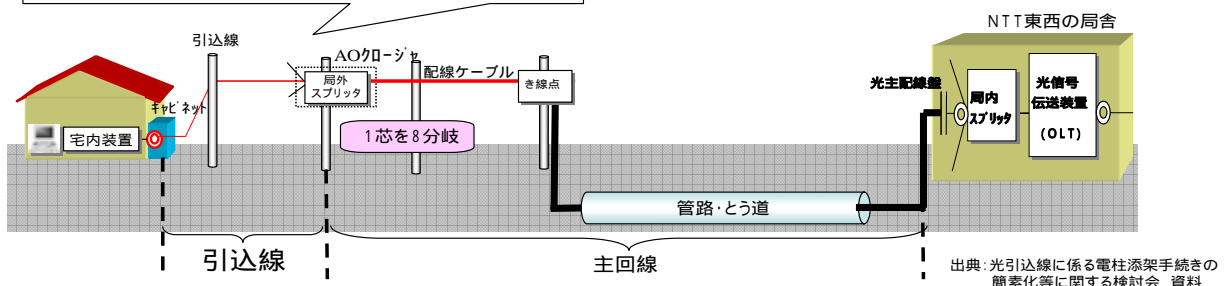


- トライアルによる問題点の検討  
東京都目黒区・大阪府豊中市にて実施



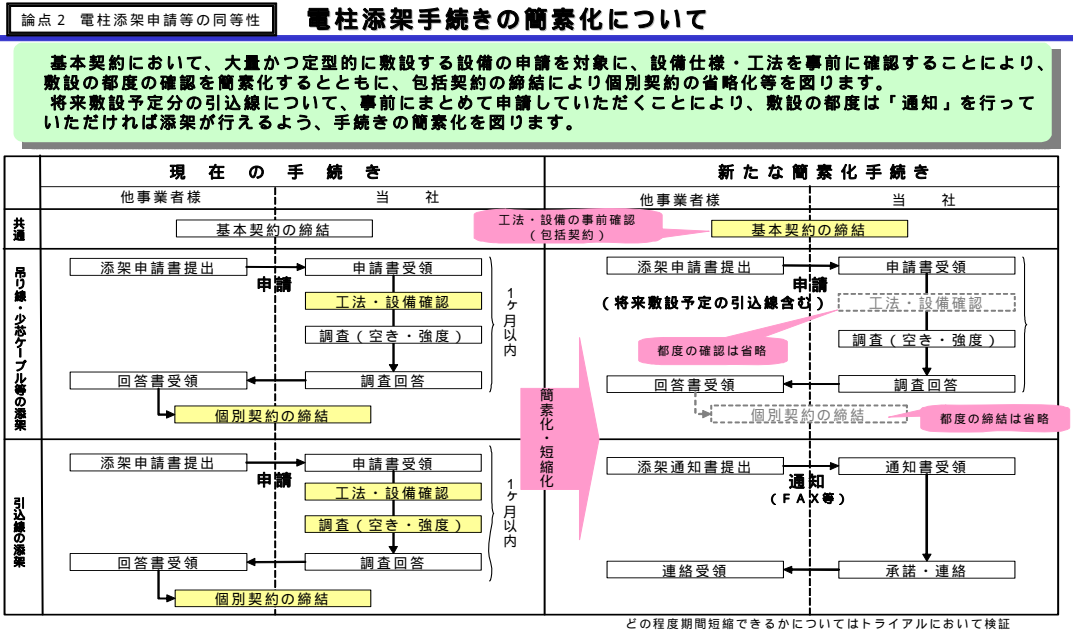
ポイント	東京電力柱 NTT東日本柱	関西電力柱	NTT西日本柱
1) 新たに開放されるポイント	6.1m	引込用L字金具が設置されている地上高	
2) 従来の一般添架ポイント	6.4m 6.7m	上から2,3ポイント目	
3) NTT東西のポイント	5.5m 5.8m 6.1m	下から2ポイント	下から3ポイント

注) 電力保安通信線ポイント(東京電力柱:7.0mポイント、関西電力柱:上から1ポイント目)については、一定の条件を満たせば利用できる場合あり。(NTT東西の共用柱については、電力柱に準じた扱いとなる。)



<sup>40</sup> 手続負担: 電柱の借用に当たり詳細な添架申請書類の作成が必要  
 情報公開: 柱上接続の構築技術及び使用設備に関する基準等の情報公開が不十分(電柱所有者は蓄積したノウハウを保有)  
 道路占用: 電柱に設備(光引込線等)を敷設する場合、必要な道路占用に係る手続の格差が存在し、NTT東日本及びNTT西日本と同一区間(NTT東日本及びNTT西日本が手続不要である区間)の設備構築であっても新たな占用手続が必要 等

< 図表-16 > 電柱添架手続きの簡素化



出典:光引込線に係る電柱添架手続きの簡素化等に関する検討会(第5回検討会におけるNTT東西提出資料から抜粋)

(2) 対応の方向性

紛争解決に当たっては、次のような点に留意する必要があると考えられる。なお、電柱・管路等を保有する者が電気通信事業者ではない場合においても、あっせん及び仲裁等による迅速・円滑な紛争処理の要請にこたえていくことを検討する必要があると考えられる<sup>41</sup>。

ア) 利用実態を踏まえた対応

前述のトライアルを踏まえた総務省等によるルール整備のほか、利用が進展することで事業者間の慣行が形成される可能性がある。こうした実態を把握するため、事業者との情報交換の強化等を進め、紛争処理に活用していく必要があると考えられる。

イ) コロケーションに関する紛争の経験の活用

電柱等の利用・接続が増大することにより、過去にDSLに係るスペース等の確保のため大量申込みが行われたような、希少資源の利用、手続及び情報開示等をめぐる紛争が想定される。その場合、利用の申込みの先後が透明に判断できるようなルール整備、さらに、利用の先後のみではなくサービス利用申込者への対応の必要等からみた利用の緊急性も優先度として考慮される等の工夫を加え、公益性を考慮した希少資源の配分方法等の検討を行う必要があると考えられる。

<sup>41</sup> 現在、認定電気通信事業者は、土地等の使用権について協議が調わない場合、電気通信事業法第128条第1項及び第129条第1項の規定により、土地等の所有者に対して協議認可申請及び裁定申請の制度が設けられているが、電気通信事業紛争処理委員会によるあっせん及び仲裁は、電気通信事業者間の紛争に限定されている。

## 第2項 ネットワーク高度化に伴うメタル線の撤去

### (1) 発生が想定される紛争

ブロードバンドの加入者数については、総加入者数では依然DSLが大きなシェアを有しているものの、既にFTH契約の純増数がDSL契約の純増数を上回るなどFTHへの移行は着実に進んでおり、今後この動きが加速することが想定される。このような環境変化や、NTTグループ中期経営戦略の推進等により、当面はメタル線と光ファイバが併存すると思われるものの、将来的にはメタル線の撤去が進み光ファイバへの一本化が進むことが想定される。

こうした状況において、DSL事業者等NTT東日本及びNTT西日本のメタル回線を利用してサービスを提供する競争事業者は、既存のメタル回線の撤去により大きな影響を受けるため、メタル線撤去の情報開示の在り方、代替サービスの提供の在り方、光ファイバへの移行スケジュール等が争点となり紛争が発生する可能性がある。

なお、現行制度では、NTT東日本及びNTT西日本は、DSLサービスを含む全てのメタル線の撤去に関する情報について、線路情報開示システムにより、原則4年前までに情報を開示すること<sup>42</sup>としている。また、DSLに利用されているメタル線を撤去する場合には、利用者が、料金面、品質面等において、DSLサービスと同等又はそれ以上のサービスと考えられる光ファイバを使用した新たな代替サービス等を接続事業者が即座に提供可能となることが担保されている<sup>43</sup>。

### (2) 対応の方向性

紛争解決に当たっては、次のような点に留意する必要があると考えられる。

#### ア)メタル線撤去情報の早期開示

メタル線を撤去する場合、利用者・競争事業者への影響が重大な場合には、約款上の現行ルールより早期の情報開示を図ることが適切である場合も存在すると考えられる。特に、NTTグループは、中期経営戦略の推進に当たり、メタル線から光アクセスへのマイグレーションに係る計画を平成22年(2010年)までに策定することとしているが、移行期における公正な競争の確保と紛争の未然防止の観点からは、撤去情報の開示の在り方についても早期に明確化されることが望ましいと考えられる。

<sup>42</sup> NTT東日本及びNTT西日本接続約款第61条第3号。

<sup>43</sup> 接続事業者による代替サービスが即座に提供可能な場合で接続事業者に対して1年以上前にメタル線の撤去に関する情報提供がなされている場合、天災、非常の場合等は4年ルールの適用から除かれる。

#### イ)円滑な代替サービス提供の確保

NTT東日本及びNTT西日本においては、DSL事業者のスムーズな代替サービス提供を阻害しないことが求められると考えられる。また、競争事業者がメタル線撤去後の事業計画を立案するためには、事前に適切な情報開示が行われる必要があると考えられる。

#### ウ)移行にあたっての利用者利便の確保

DSLサービス提供事業者から新たな代替サービスへの移行に当たり、移行前後の事業者の異同に関わらず、利用者の意向を十分に踏まえた円滑な移行を図る必要があると考えられる。この際、電気通信事業者は、公正競争の観点から適正な営業活動の在り方、また、利用者に対する適切な情報提供の在り方等についても考慮が必要となる場合があると考えられる。

### 第3項 その他(網改造等による費用負担)

#### (1) 発生が想定される紛争

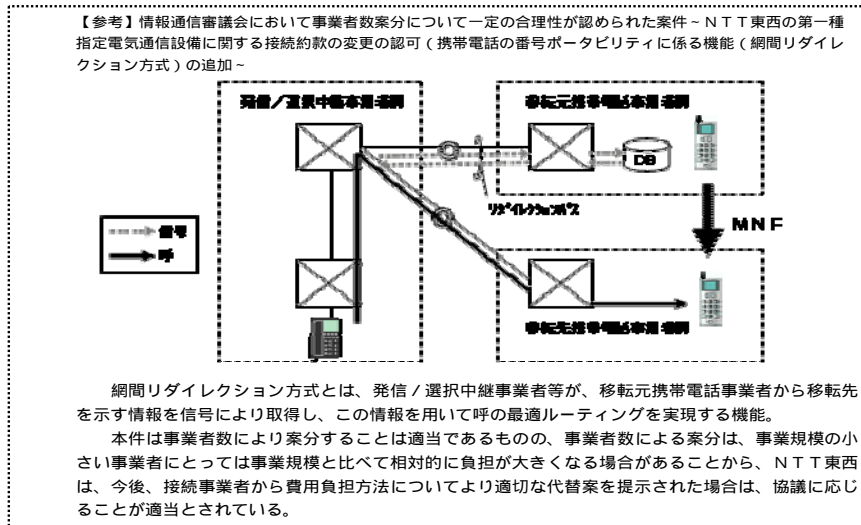
NTT東日本及びNTT西日本の接続料は、接続約款上、ネットワークが本来有すべき基本的な接続機能に係るもの(網使用料)と基本機能に当たらず個別事業者の要望に基づき設定する機能に係るもの(網改造料)に区分されている。網使用料については、その費用負担方法について個々の機能ごとに規定されているが、網改造料については、当該機能を使用する電気通信事業者数、回線数、又は利用頻度の比率等、NTT東日本及びNTT西日本が指定する方法で案分した額を使用することと規定されており、実態としては、事業者数により案分される方法(以下「事業者数案分」という。)が用いられている事例が多数存在する。

網改造料の費用負担については、使用する事業者間の費用負担の公平性を維持する必要があるものの、事業者数案分は、当該機能を利用する頻度の高い事業者には有利な条件であり、逆に、利用頻度の低い、いわゆる事業規模の小さい事業者にとっては事業規模と比較し相対的に負担が大きくなる場合がある。

今後、次世代ネットワークへの移行等に伴うネットワークの高度化・多様化により、IP網への移行が行われる過程において、接続事業者の個別の要望に基づき、NTT東日本及びNTT西日本のソフトウェア等の改修が行われるケースが生じることが予想される。この場合、その費用負担の考え方が必ずしも明確になっていないため、事業者間の紛争が発生する可能性がある。

< 図表-17 > 事業者数案分の事例

網改造料の案分については、NTT東日本及びNTT西日本の接続約款において、網改造料の対象となる機能を使用する電気通信事業者の合計数、使用する回線数比、又は利用頻度の比率等、NTT東日本及びNTT西日本が指定する方法で案分した額を適用することと規定されているものの、従来、事業者数案分が慣行として行われている模様(下図参照)である。



出典：情報通信審議会資料等より作成

## (2) 対応の方向性

網改造料の案分方法については基本的には事業者間協議での合意に委ねつつも、追加機能を多くの事業者が公平に利用できるよう、紛争解決に当たっては、次のような点に留意する必要があると考えられる。

### ア) 網改造の要望経緯と受益の構造

網改造が行われるに至った経緯、網改造による便益の波及先や大きさを考慮した案分が行われる必要がある。

### イ) 案分方法の適切性

網改造料の対象となる機能を使用する電気通信事業者数、回線数、又は利用頻度の比率等について可能な限り情報を収集し、選択可能な案分方法の技術的・経済的実現可能性の検討を行い、適切な案分方法を選択する理由に加え、不適切として選択しない理由等について、比較検討を行う必要があると考えられる。

### ウ) 案分実態を踏まえた対応

今後の競争の多様化等により、NTT東日本及びNTT西日本以外の電気通信事業者の設置する電気通信回線設備との接続に係るソフトウェア等の改修が行われるケースが生じることも考えられる。こうした場合については事例が少なく、また、NTT東日本及びNTT西日本以外の事業者（第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者を除く。）については、接続約款の公表義務がないため、費用負担方法についてのルールは

一層不明確である。

したがって、NTT東日本及びNTT西日本による網改造の場合との比較の視点を念頭に置きながら、今後の負担方法等の決定に係る事業者間の動向を把握する必要があると考えられる。

## 第4節 その他

### 第1項 ルール整備の動向の注視

ユビキタスネット社会化を背景としたIP化の進展、新規事業者の参入、アクセス網の高度化、NTTによる中期経営戦略の推進や通信・放送融合等、電気通信事業の競争環境に起こることが想定されている大きな変化は前節までに取り上げてきた紛争の原因となる可能性があるのみならず、事前の競争ルールの在り方についても様々な議論を喚起しており、今後、政策的な対応が進められていくことが想定される。

具体的には、平成17年10月から開始された「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」や平成18年1月から開始された「通信・放送の在り方に関する懇談会」において、政策の在り方についての検討が行われ<sup>44</sup>、今後、様々な場で競争環境の整備が行われていくものと考えられる。

電気通信事業紛争処理委員会としても、垂直的・水平的な統合や連携等による競争の多様化に対応するための競争条件の整備、NTTの中期経営戦略の推進に対応した競争条件の整備、ローミング・MVNO等を含めた新規参入に対応した競争条件の整備、アクセス網の高度化に対応した競争条件の整備等の諸点について、今後の競争ルール整備の在り方について注視し、必要な貢献を行うことを検討していく必要があると考えられる。

### 第2項 競争評価結果の注視

総務省が平成15年から実施している競争評価は、市場画定や競争状況に関するデータ等極めて有用な情報を多数含んでおり、電気通信事業紛争処理委員会が取り扱う個別の紛争についての処理方針を決定する際に活用できる可能性が高いと考えられる。総務省による事前の競争ルール整備への活用のみならず、電気通信事業紛争処理委員会が行う諸活動との好循環の創出が期待される。

事業者間の紛争処理を行う観点からは、現在の小売市場を中心とした分析に加え、卸売市場についての分析やFMC等の新たなサービスについての分析へと対象が拡大されることが期待される。また、小売市場の分析については、需要側の事情の分析も重要で

<sup>44</sup> 「通信・放送の在り方に関する懇談会」においては、平成18年6月6日、通信事業における一層の競争の促進、放送事業における自由な事業展開の促進を柱とする報告書が取りまとめられた。

あると考えられる。例えば、スイッチングコスト<sup>45</sup>等に着目し、特定事業者や特定サービスへのロックイン<sup>46</sup>等についての分析等が一層進められることが期待される。

---

<sup>45</sup> 事業者・サービス間の乗換えコストのこと。

<sup>46</sup> 囲込み・固定化の現象のこと。



## 第4章 今後の電気通信事業紛争処理委員会の在り方

### 第1節 これまでの電気通信事業紛争処理委員会の活動評価

#### 第1項 電気通信事業紛争処理委員会の創設

電気通信事業分野においては、電気通信事業者数の増加とサービスの高度化・多様化に伴い、電気通信事業者間のネットワーク接続をめぐる紛争事案も増大かつ複雑化してきた。さらに、競争構造の変革に対応して、公正な競争を確保するために事前の競争ルールを整備する一方、これと両輪となって競争を促進する事後の紛争処理手続を整備し、競争ルールを担保・補完する必要が出てきた。また、紛争解決を通じて得られた知見を競争ルールへ円滑にフィードバックさせるスキームも有用と考えられるようになってきた。

このため、平成13年11月30日、行政として、総務大臣による裁定等といった強制的な紛争解決手段以外の選択肢として、あっせん及び仲裁といった柔軟な紛争解決手段を提供するとともに、総務大臣からの諮問に応じて、接続に関する命令や裁定、電気通信事業者の業務に関する改善命令、土地等の利用に関する協議認可・裁定その他について審議し、総務大臣に答申をする機能、紛争解決を通じて得られた知見により総務大臣に対して勧告をする機能を有する機関として、電気通信事業紛争処理委員会(以下「委員会」という。)が創設されたところである。

#### 第2項 相談窓口の開設

平成16年12月、ADR機能の更なる改善を図るため取りまとめた「電気通信事業紛争処理委員会第1期3年間を総括して～ADR機能の更なる改善に向けて～」を踏まえ、正式な紛争処理手続に入る前段階から紛争処理に関する情報提供体制を充実するとともに電気通信事業者からの各種相談に対して適切な助言を行うため、電気通信事業紛争処理相談窓口を開設したところである(平成18年6月9日、専用の電話番号、メールアドレスを新たに設置した上で、名称を『「電気通信事業者」相談窓口』に変更。以下「相談窓口」という。)

これは、相談窓口を通じ、地方をはじめとした多くの電気通信事業者からの相談を受けやすくすることをねらいとしたものであり、このような相談業務が紛争の未然防止に寄与するとの認識の下に設けられたものである。

### 第3項 委員会の実績及び評価

委員会は、これまで多数の紛争を約2週間から3ヶ月という短期間で処理してきている。仮にこうした紛争について、総務大臣による裁定等の行政手続や裁判所の司法手続により解決を図ろうとするならば、時間・費用面で紛争当事者の負担は必ずしも小さくないであろう。特に、変革目まぐるしい電気通信事業においては、紛争解決の長期化により、利用者へのサービス提供が遅延するなど事業機会の逸失につながることもある。この点において、電気通信事業に関して専門の知見を有する委員会は、電気通信事業紛争の簡易、迅速かつ円滑な解決に寄与しており、公正な競争環境の整備を行う上で重要な役割を果たしているものと考えられる。

<図表 18> 紛争処理件数等

【平成18年8月1日現在】

	件数	平均処理日数
あっせん	32件	32日間
仲裁	3件	20日間
答申	5件	27日間
勧告	2件	

また、実際の紛争処理手続に及んだ事案のみならず、実際の紛争処理手続に至っていない局面においても、委員会の役割は評価できる。一例を挙げれば、電気通信事業者は、委員会が存在することで、委員会という公正中立な第三者を介して紛争相手と対等に向き合い、自己の立場を主張できる機会が保障されており、電気通信事業の展開に際して安心感を持てるものと考えられる。また、電気通信事業者があっせん等の手続の申請に及ぶ以前に、委員会事務局へ相談することにより解決した例もある。

このように、委員会は、電気通信事業者にとって「信頼される第三者機関」としての役割を果たしているものと考えられる。

さらに、委員会では、紛争処理した事案についての情報を、「IT時代の公正な紛争解決に向けて - 円滑な電気通信事業展開のための制度と実務 - 」として取りまとめ（現在までに第6版まで刊行）、関係事業者等に冊子を配布するほか、委員会のウェブ・サイト<<http://www.soumu.go.jp/hunso/>>において公表しており、過去に解決した紛争事例や委員会の活動状況について最新の情報を提供している。

これは、紛争処理事案は個別性を有するものの、委員会がこれまで取り扱ってきた在来型のネットワークの接続等に関しては、電気通信事業者は委員会が提供する情報を通じて紛争の取扱いについて予測することが可能となっており、類似多数の紛争の発生を未然に防止する役割を相当程度に果たしてきていると言える。

また、個別紛争解決の積み重ねによるルール整備の先例提供や総務大臣へのルール整備の勧告も委員会の重要な役割の一つであると考えられるが、これまで2件の勧告を行った結果として競争ルールの改善が図られており、一定の貢献を果たしてきている。

## 第2節 基本的な方向性

### 第1項 新たな課題の解決における委員会の基本的な役割・意義

これまでの実績等を考慮すれば、委員会は、中立性、専門性、迅速性を有する電気通信事業法上の紛争処理機関として、電気通信事業分野の公正な競争環境の整備に重要な役割を果たしてきたと評価できる。今後とも、従来から有する諸機能を十分活用し、効果的な紛争処理活動を行うことが重要であると考えられる。

さらに、第2章及び第3章で述べたように、IP化の進展に伴い、垂直的・水平的な事業の統合や連携により事業領域を拡大した事業者に関連した紛争が発生するなど、従来と比べて紛争領域が拡大し、必ずしも明確な事前ルールが存在しないような紛争が増加する可能性がある。また、ユビキタスネット社会形成の過程で多数の新サービスの提供が期待されているところであるが、その過程で事業者間の利害が衝突するような場面も増加することが考えられる。

こうした場合においても、あっせん等のADRによる迅速な紛争解決により事業機会の喪失・利用者利便の損失を予防する意義は大きいと考えられ、委員会は、引き続き、柔軟で適切な解決策を提示するとともに、必要に応じて、総務大臣への勧告等を通じ、ルール整備へのフィードバックを迅速に行っていくことが重要であると考えられる。

### 第2項 留意すべき点

#### (1) 紛争処理の活動範囲

あっせん等の紛争処理を適切に発揮していくためには、電気通信事業法に加え、関連する法規範や各種事業慣行、経済理論等を考慮した紛争処理を行う必要があり、今後の紛争の変化に対応するためにもこのことは同様である。

ただし、本来、委員会によるあっせん等は、単なる周旋機関としてのものではなく、電気通信事業法に基づき整備されていることを踏まえ、その活動を通じて、電気通信の健全な発展、利用者利便向上に資するものであることが重要である。

## (2) 透明性の確保

あっせん等の紛争処理は、強制力が無い反面、当事者間の合意が前提となる柔軟な枠組みであると言え、時間・費用面の負担が軽減される点が一つの長所となっている。

その一方において、非公開での開催が原則であるものの、こうした個別紛争解決の積み重ねが事前ルールの整備や事後の司法手続等に対して事例を提供するという面もあることから、委員会ではあっせん等の長所を損ねない範囲で、当事者間の合意を得つつ紛争処理事案の情報公開に努めてきた。

今後、明確な事前ルールが存在しない事例等を取り扱う際には、他への影響を視野に入れ、透明性、中立性、客観性の高い紛争処理を行っていく重要性が一層高まると考えられる。これからもこの点を考慮して情報公開に努めることが望ましいと思われる。

## 第3節 今後の電気通信事業紛争処理委員会の在り方

### 第1項 専門性の向上

電気通信事業分野においては、IP化等技術の進展や競争の活性化に伴い、紛争領域が拡大することが想定される中、委員会としても、迅速かつ円滑な紛争処理が行えるよう、同分野の競争状況・事業実態・事業慣行、関連技術の動向、競争政策の動向、関連する法規範・経済理論等必要な知見を蓄積する等により、その専門性の向上に努めることが重要である。

このため、次のような取組を行うことが考えられる。

#### (1) 定常的な調査研究活動

電気通信事業者からの相談への対応やあっせん等の紛争処理を迅速かつ円滑に行うとともに紛争を未然に防止するという観点から、委員会は、電気通信事業分野の競争状況、事業実態等に関する情報を収集し、その知見を蓄積しておくことが重要である。

このため、例えば、文献調査、アンケート調査等を行うほか、必要に応じ、電気通信事業者、専門家等からヒアリングするなど、委員会が定常的に調査研究活動を行うことが望ましい。

#### (2) 関係機関や専門家との交流・情報交換

前述のとおり、電気通信事業法による明確な事前ルールが存在しないような紛争については、電気通信事業法の趣旨を踏まえつつ、関連する法規範や経済理論等を幅広く考慮して対応することが望ましい場合も想定される。

このような場合においても、迅速かつ円滑な紛争処理が行えるよう、例えば、競争政策の動向等を把握するために競争当局との間で交流・情報交換を行うなど、関係機関や専門家との交流・情報交換を行うことが望ましい。

### (3) 関連技術の動向に対応した体制整備

電気通信事業分野においては、急速に技術が進展しており、また、それに伴い、多様な事業形態が可能となってくる中で、電気通信事業者間の紛争に適切に対応するためには、技術的な知見がより一層求められることが想定される。

このため、前述のような調査研究活動等を通じた知見の蓄積に加え、例えば、情報通信技術分野の専門家を委員会として十分確保するなど、関連技術の動向に対応した委員会の体制整備を図ることが望ましい。

## 第2項 委員会利用の利便性の向上等

第1節において述べたように、委員会においては、相談窓口を開設し、電気通信事業者からの各種相談に対して、紛争処理に関する法令、先例等の情報提供、適切な紛争解決方策の助言を行っているところである。相談については、電話やメールでも受け付けるとともに、それに当たって必要な資料等についても相談者からの相談内容が分かる程度のもので対応しており、できるだけ簡便な手続により相談が行えるよう配慮されているものと考えられる。

また、紛争処理についても、約2週間から3ヶ月という短期間で処理するなど、迅速な処理が行われているものと考えられる。

一方、紛争領域の拡大に伴い、紛争当事者が拡大することが想定される中で、委員会がこれに適切に対応していくためには、手続面等において、委員会利用の利便性の向上等を図ることも重要であると考えられる。

このため、次のような取組を行うことが望ましい。

### (1) 手続面での電気通信事業者の負担への配慮

委員会は、東京に所在し地方の出先機関を有しないことから、例えば、地方の電気通信事業者にとっては、電話等による相談が可能といっても、込み入った相談や正式な紛争処理手続を行うには不便という側面もあると思われる。

また、あっせん等の紛争処理手続においては、電気通信事業者は自らの主張等をあっせん委員等に説明するための資料等を準備する必要があるが、そのことがあっせん等の申請を行うこと自体の負担となっている可能性もあると思われる。

このため、このような手続面での負担への懸念が、委員会の利用の障害とならないよう、例えば、地理的に委員会の利用が不便な電気通信事業者にはテレビ会議を利用して相談やあっせん等の紛争処理手続を行うなど、相談・紛争処理手続についても、電気通信事業者の負担に配慮したものとすることが望ましい。

### (2) 周知活動の強化等利用しやすい環境づくり

(1) で述べたような手続面での見直しのほか、いわば敷居の高さのようなものを必要以上に感じさせないような配慮も含め電気通信事業者が委員会を利用しやすい環境づくりに努めていくことも重要である。

例えば、電気通信事業者においては、委員会の存在をそもそも知らない、あるいは、存在は知っているが具体的な業務内容についてよく分からず利用に至らないといった場合もあるものと思われる。また、前述のとおり、相談窓口においては、あっせん等の正式な紛争処理手続に至らなくとも、広く紛争処理に関する各種相談に対する助言を行っているところであるが、正式な紛争処理手続につながることを懸念し、相談すること自体をちゅうちょするといった場合もあるものと思われる。

これらについては、主として委員会の業務に関する理解が十分得られていないことに起因するものと思われることから、委員会のウェブ・サイトの改善・充実や事業者団体等が開催する各種会合における情報発信等業務に関する周知活動を更に強化するなどの取組を行うことが望ましい。

### 第3項 競争ルールへの積極的なフィードバック

委員会は、個別の事案の紛争処理だけではなく、その過程で得られた知見を競争ルールへフィードバックするという役割も期待されている。

このため、委員会は、その権限に属せられた事項に関し、必要なルール整備等について総務大臣に必要な勧告をすることができることとされているところであり（電気通信事業法第162条）これまで、固定電話発携帯電話着の料金設定権に関するもの等2件の勧告が行われてきたところである。

今後も、市場の問題点等を迅速にルール整備に反映することに関する重要性は変わらないと思われることから、委員会においては、引き続き、勧告を活用するほか、個別の事案の紛争処理過程で得られた知見に加え電気通信事業者からの相談や前述のような調査研究活動を通じて得られた知見を踏まえその考え方を明らかにするなど、様々な機会を利用して、競争ルールへのフィードバックを積極的に行うことが望ましい。

### 第4項 あっせん及び仲裁の対象範囲の見直し

第3章において述べたように、電気通信分野をめぐる今後の環境変化の中で、新規に多様な形態の紛争が発生してくることが想定され、委員会としても、調査研究活動や相談を通じ、その動向を適切に把握していくことが重要であると考えられる。

その中には、電気通信事業者と電気通信事業者ではない者との間の紛争等、現在の制度の下では委員会が取り扱うことのできる範疇には入らない類型のものも生じつつある<sup>47</sup>。こうした新たな類型の紛争に対する委員会の関与の是非について検討する場合には、電気通信事業分野の発展が、基本的には民間の自由な活動に基づき達成されることが望ましいものであり、公的機関である委員会の関与が安易に拡大されるべきではない

<sup>47</sup> これまで実際にあった問題としては、電気通信事業者が提供するポータルサイトへのコンテンツ掲載、課金サービス（コンテンツプロバイダによるコンテンツ販売等に係る電気通信事業者による料金回収代行等）の利用をめぐる電気通信事業者とコンテンツプロバイダ（電気通信事業者ではない者）との間の問題等がある。

ことに留意すべきである。しかし、一方で、民間の自由な活動の前提として、公正な競争環境が整備されていることが必要であるという点は引き続き変わらないものであり、その範囲において、委員会が新たな類型の紛争に関与することが妥当な場合も生じてくると考えられる。

特に、あっせん等については、あくまでも当事者からの要請に基づいて委員会がアクションを起こすものであり、かつ、当事者の自由な判断<sup>48</sup>の下に合意を促進していくといういわば柔軟な紛争解決手段であることから、委員会が取り扱うことのできる事案の範囲を一定程度広げたとしても、そのことが直ちに公的関与の過度な拡大につながるとまでは言えないと考えられる。

このような考え方を踏まえ、第3章で述べたような紛争が生じることを想定した場合、委員会があっせん及び仲裁の対象として取り扱うことのできる事案の範囲に関し、以下のような点について検討を行っていくことが考えられる。

- (1) 垂直統合型をはじめとする多様な事業形態の出現が予想されることから、電気通信事業者を一方当事者とし、例えば上位レイヤーの事業者(電気通信事業者ではない者)等を他方当事者とする場合の紛争も取り扱えるようにするという考え方
- (2) 業務改善命令、土地等の利用に関する裁定等<sup>49</sup>、委員会が、現在、総務大臣の諮問機関として機能している事案について、総務大臣の行政命令権の発動に先立って、当事者にあっせん又は仲裁という柔軟な紛争解決手段を選択する道を与えるという考え方

なお、このような検討を行う際には、相談事案の蓄積等を進めることにより、電気通信事業者等のあっせん等に対するニーズを十分に把握・分析することが重要である。また、委員会はあくまでも電気通信事業法に基づく、電気通信の健全な発達等に資するための機関であることを念頭に置き、委員会が取り扱う紛争については、電気通信との関係性が希薄なものにまで過度に拡大することのないよう、十分留意すべきである。

---

<sup>48</sup> 仲裁は最終的な判断には強制力があるが、仲裁手続に入るか否かは当事者の自由な判断に基づくもの。

<sup>49</sup> 電気通信回線設備との接続に必要な土地及びこれに定着する建物その他の工作物の利用に係る電気通信事業者間の協定等については、電気通信事業法第157条第1項及び第3項の規定によりあっせん等の申請をすることができる。

(参考)

本報告書の作成に御協力いただいた有識者一覧

浅井 澄子 大妻女子大学社会情報学部助教授

伊藤 正次 首都大学東京都市教養学部准教授

岡崎 毅 東京大学大学院情報学環助教授

岡田 外司博 早稲田大学大学院法務研究科教授

瀬崎 薫 東京大学  
空間情報科学研究センター助教授

土佐 和生 甲南大学法科大学院教授

松村 敏弘 東京大学社会科学研究所助教授

(五十音順)