

IP 化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する検討アジェンダ

平成 17 年 12 月 21 日

「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」においては、特に利用者利益の保護という観点を重視しつつ、本検討アジェンダに沿って電気通信事業分野における今後の競争政策について検討課題を抽出するとともに、可能な限り政策の方向性について具体化を図ることとする¹。

1. IP 化の進展に対応した競争政策に関する基本的考え方

(1) IP 化の進展に伴う競争環境の変化

① ブロードバンド時代のビジネスモデルに係る分析の枠組み

- ブロードバンド時代のビジネスモデルは、従来の電気通信事業の枠組みにとどまることなく、物理網レイヤー、通信サービスレイヤー、プラットフォームレイヤー、コンテンツ・アプリケーションレイヤーに至る複数のレイヤー(事業領域)ごとに機能がモジュール化され、これを単一又は複数のプレーヤーが組み合わせてビジネスモデルを構築する垂直統合型の比重が高まるものと見込まれる。このため、レイヤー型競争モデル(末尾参考を参照)を基にして、今後の競争ルールの在り方について検討する。
- なお、レイヤー型競争モデルはあくまで垂直統合型のビジネスモデルを分析することを目的とする手法であり、これを基に垂直統合型のビジネスモデルに一義的に規制を加えること等を意図するものではない。

② IP ベースのネットワーク構造に係る移行プロセス

- IP 化の進展に伴い、ネットワーク構造の段階的(時系列的)な変化を踏まえつつ、これに対応した競争ルールの在り方を検討する。例えば、NTT グループは「NTT グ

¹ 本検討アジェンダは、本懇談会第 1 回会合(平成 17 年 10 月)において議論を行い、同年 11 月に意見招請を行った。その結果、合計 22 社(団体・個人を含む)から意見が寄せられた(各意見は総務省ホームページにおいて閲覧可能)。なお、本検討アジェンダは、懇談会における主たる検討項目を整理したものであり、明記されていない項目の検討が排除されるものではない。また、各検討項目に係る検討の具体的な方向性について、本懇談会として現時点で予断を持つものではない。

グループ中期経営戦略の推進について」を公表(平成 17 年 11 月)し、次世代ネットワークの構築に向けた取り組みを今後進めていくことを表明している。また、KDDI も平成 19 年度末を期限とする固定電話網 IP 化計画を公表(平成 16 年 9 月)している。このため、競争ルールの在り方を検討するに際しては、NTT グループをはじめとする各電気通信事業者の次世代ネットワーク構築に向けた取り組みの方向性やスケジュール等を念頭に置くものとする。

(2) 競争政策に関する基本的視点

① サービス競争と設備競争の関係

- 電気通信事業分野の競争政策は、ボトルネック設備を保有する事業者のネットワークのオープン化によって他の競争事業者の参入を促進する「サービス競争」と、それぞれの競争事業者が自らネットワーク設備を敷設してサービスを提供する「設備競争」という 2 つの競争形態を基に進展してきている。IP 化の進展に伴い市場環境が変化する中、こうした「サービス競争」と「設備競争」の関係を念頭に置きつつ、競争ルールの在り方について検討する。

② 競争中立性と技術中立性の確保

- 電気通信市場における公正有効競争環境を整備し、当該市場における競争促進を図る観点から、競争ルールにおいて、特定の事業者が特に有利又は不利に取り扱われることのないよう「競争中立性」を確保することが求められる。また、特定の技術が特に有利又は不利に取り扱われることのないよう「技術的中立性」を確保することも求められる。
- IP 化が進展する中、引き続き「競争中立性」及び「技術的中立性」の確保を念頭に置きつつ、競争ルールの在り方について検討する。

③ 垂直統合型のビジネスモデルに対応した公正競争確保の在り方

- 各レイヤーごとの「競争中立性」や「技術中立性」の他、各レイヤーを縦断する垂直統合型のビジネスモデルに対応した競争ルールとして、各レイヤー間の公正競争を確保するための競争ルールの在り方について検討する。

④ 検討に際しての留意点

- 競争ルールの在り方を検討するに際しては、IP 網への移行が進む過程(2010 年代初頭頃までを想定)での政策課題と、本格的に IP 化が進展した時点(2010 年代初頭以降を想定)での政策課題を区別する方向で検討する。
- また、IP 化が本格的に進展することが見込まれる 2010 年代初頭においても、地域

特性等によって PSTN に依存する利用者が相当程度存在するものと見込まれる。このため、PSTN から IP 網への移行に際し、こうした利用者層に対していかなる配慮が求められるか念頭に置きつつ、競争ルールの在り方について検討する。

2. 今後の接続政策の在り方

(1) 接続政策に関する基本的視点

① 電気通信事業分野におけるこれまでの接続ルールの検証

- 電気通信市場においては、複数のネットワークが相互に接続することによりサービス提供が行われている。このため、当該市場の健全な発展を図る観点から、各電気通信事業者には接続義務を課すとともに、特に不可欠性(ボトルネック性)の高い設備についてはネットワークの開放義務を課し、競争事業者が当該設備を利用して事業展開を行うこととしてきた。こうした、これまでの接続ルールによる競争促進効果について改めて検証する。

② 市場環境の変化に即した接続ルールの柔軟な見直し

- 今後、PSTN から IP 網へと移行していく中であっても、相互接続によってエンドエンドベースの通信疎通を確保する必要があり、接続ルールを不断に見直していくことが求められる。このため、市場環境の変化に即した接続ルールの柔軟な見直しを図っていくこと（及びこれを可能とする仕組み）を前提として検討する。
- 特に、PSTN と IP 網が並存する状況が当面継続すると見込まれるところであり、時間軸(1)(2)(4)参照)を踏まえつつ検討する。

③ 垂直統合型のビジネスモデルにおける市場支配力と公正競争確保の在り方

- 垂直統合型のビジネスモデルの比重が高まるとすれば、レイヤーを縦断する形で何らかの市場支配力が濫用される可能性がある(例えば、物理網レイヤー・通信網レイヤーから上位のレイヤーへの市場支配力の濫用等)。このため、こうした市場支配力の濫用の可能性と、これに対応した公正競争確保の在り方について検討する。

(2) 指定電気通信設備制度の在り方

① 指定電気通信設備制度の枠組み

- 現行の競争ルールにおいては、第一種指定電気通信設備(固定系)と第二種指定電気通信設備(移動系)を指定し、それぞれの市場特性に応じた規制を適用する非対称規

制を課している。こうした非対称規制の在り方について、公正有効競争を確保する観点から改善すべき事項について検討する。

- 具体的には、例えば以下の項目について検討する。
 - (a) 第一種指定電気通信設備を有する事業者と第二種指定電気通信設備を有する事業者による FMC (Fixed Mobile Convergence)サービスの提供を念頭に置いた指定電気通信設備制度の在り方
 - (b) 第一種指定電気通信設備の指定に係る加入者回線について、光回線とメタル回線の総計をもって各都道府県ごとにシェア(市場占有率)を算定する現行制度の妥当性
 - (c) ネットワーク構造の変化に対応した接続会計の在り方
 - (d) ネットワーク構造の変化を念頭に置いたコロケーションルール等の在り方
 - (e) 第二種指定電気通信設備の指定に係る閾値(ベンチマーク)の在り方

② 第一種指定電気通信設備の範囲

- IP 網への移行が進む中、例えば、アクセス回線におけるメタル回線から光ファイバ網等への移行や FMC サービスの台頭等によって第一種指定電気通信設備の範囲について見直しが必要になるかどうか、また仮に見直しを図るとした場合、どのような方向性が考えられるか検討する
- 具体的には、例えば、競争評価(平成 15 年度より毎年実施)を用いた市場画定・市場支配力の判定手法と第一種指定電気通信設備の範囲の在り方について、EU 等の例も参考にしつつ、両者の有機的連携の可能性について検討する。

(3) 接続料算定の在り方

① PSTN の接続料算定の在り方

- PSTN の接続料は長期増分費用(LRIC: Long-Run Incremental Cost)方式により通信量に基づき算定しているが、IP 網への移行が本格化する中、その見直しが必要かどうか検討する。今回の意見招請結果において、本件に係る意見提出者の意見等には相当の開きが認められるが、仮に何らかの新しい制度(方式)に移行する必要があるとすれば、どのような制度が考えられるか検討する。

② 将来原価方式の在り方

- 電気通信サービスに新規性があり、かつ今後相当の需要が見込まれる場合、接続料の原価算定は予測需要に基づく将来原価方式を用いることが認められているが、市場構造の急速な変化に対応した見直しが必要か検討する。
- 具体的には、例えば以下の項目について検討する。

- (a) NTT東西の光ファイバに係る接続料(平成13～19年の7年間を算定期間として設定)について、その妥当性を検証する。その際、当該接続料の算定時における収入・費用の予測値と実績値の関係、FTTH(Fiber to the home)市場の動向を含む市場環境全般の変化、NTT中期経営戦略(2010年度時点で光サービス利用者を3,000万加入と見込んでいる)等との関係を念頭に置いて検証する。
- (b) 接続料の算定時に想定した需要見込みとその後の実際の需要が大きく乖離した場合の当該接続料の見直しの在り方(ルール)について検討する。

③ その他

- 上記の他、例えば以下の項目について検討する。
 - (a) 実績原価方式により算定されている接続料について、通信量が確定した後に行われている現行の事後精算制度の在り方について検討する。
 - (b) NTT東西の接続料と利用者料金との関係を検証する手法(スタックテスト)の有効性について検討する。

(4) 指定電気通信設備制度を踏まえた公正競争確保要件の在り方

① 指定電気通信設備制度に関連する行為規制の在り方

- 指定電気通信設備制度に関連して、現行スキームでは特定関係事業者制度や行為規制(不当な差別的取扱い等の禁止)が課されている。IP化の進展に伴う市場の融合に対応し、こうした行為規制に係る制度の在り方について検討する²。

② NTTグループに係る公正競争要件の在り方

- 再編前の旧NTTにおける移動体通信業務(現在はNTTドコモ各社の業務)の分離(平成4年7月)、NTTの再編成(平成11年7月)、NTT東西に係る活用業務認可(NTT法第2条第5項)等に関連して定められたNTTグループ各社間(及びNTTグループ各社と競

² 第一種指定電気通信設備を保有する電気通信事業者(NTT東西)については、資本関係のある兄弟会社や子会社について特定関係事業者(現在はNTTコミュニケーションズ)を指定し、両者の間の役員兼任を禁止するとともに、特定関係事業者に比べて他の電気通信事業者を不利に取り扱うことを禁止している(電気通信事業法第31条第1項及び第2項)。

また、第一種指定電気通信設備を保有する事業者(NTT東西)及び第二種電気通信設備を保有する事業者であって市場シェア(電気通信事業収益ベース)が25%を超える事業者のうち総務大臣の指定する電気通信事業者(NTTドコモ各社)に行為規制を適用している(同法第30条第3項)。

当該行為規制には、(a)他の電気通信事業者との接続業務で知り得た情報を当該業務以外の用途(例えば営業活動)に用いることの禁止、(b)特定の電気通信事業者を不当に優先的(又は不利)に取り扱うこと等の禁止、(c)他の電気通信事業者(同法第164条に掲げる電気通信事業者を含む)、電気通信設備の製造業者若しくは販売業者に対し、その業務に係る不当な規律・干渉の禁止の3項目が含まれる。

争事業者間)の公正競争確保のための要件(担保措置)の今日的意義と有効性について検討する³。

(5) 接続形態の多様化への対応

① IP 化に対応した接続形態の検証

- IP 化が本格化する中、ピアリング(ISP 間でお互いに相手方の ISP あてのトラフィックを交換しあうこと)やトランジット(他の ISP からのトラフィックをインターネット全体に中継すること)の占める比率が高まってくる可能性がある。このため、当該市場の特性を念頭に置きつつ、エンドエンドでの相互接続性の確保、サービス品質の維持、公正競争の確保といった観点から、競争ルールの在り方を検討する。

② MVNO の新規参入促進の在り方

- 移動体市場において新規事業者 3 社の参入が実現(平成 17 年 11 月)し、また平成 18 年 11 月から番号ポータビリティの確保が携帯電話事業各社に義務付けられる方向であるなど、当該市場における競争が従来以上に活性化することが期待される。こうした中、当該市場において更なる競争促進を図る観点から、MVNO(Mobile Virtual Network Operator)に関連する公正競争環境整備や利用者保護の在り方について検討する。なお本件については、総務省において実施中の MVNO に関連する政策対応についての検討⁴の結果等を踏まえて検討する。

(6) 次世代ネットワーク構築に向けた環境整備の在り方

- NTT、KDDI をはじめとする各電気通信事業者が次世代ネットワーク構築に向けて具体的な取り組みを始めている。こうした中、ネットワークの IP 化に対応した技術基準の見直しについて平成 17 年 11 月から情報通信審議会において審議が開始された他、各電気通信事業者間の IP 網接続に係る技術的な検討課題については、関係電気通信事業者やベンダー等が参画する「次世代 IP ネットワーク推進フォーラム」(平成 17 年 12 月設立)において検討が開始された。
- アクセス網を含め今後ネットワークの IP 化が進展していく中、こうした技術的課題

³ 旧NTTの移動体通信事業(現NTTドコモ)の分離(平成 4 年 7 月に一社体制で分離、平成 5 年 7 月に地域分割を実施)、NTT再編成に関する基本方針(平成 9 年 12 月)、「東西NTTの業務範囲拡大の認可に係る公正競争ガイドライン」(平成 13 年 12 月)及び当該ガイドラインに基づく活用業務認可等に際し、NTTグループ各社と競争事業者等との間の公正競争確保のための条件を付している。

⁴ 平成 17 年 12 月、総務省は「携帯電話事業の環境変化と今後の政策対応に関する意見募集」を発表し、MVNOに関する関係事業者からの情報・意見の募集を開始した。今後、平成 18 年夏を目途にMVNOに関連する電気通信事業法等の解釈・運用に関する考え方などについて検討結果を取りまとめ、公表する予定。

の検討に加え、基幹的通信事業者である NTT 東西をはじめとする各電気通信事業者の保有する IP 網同士の円滑な相互接続を確保することが求められる。このため、次世代ネットワークに対応した相互接続性を確保するための環境整備の在り方について、競争政策の観点から検討する。

3. 今後の料金政策の在り方

(1) 料金政策に関する基本的視点

① 電気通信事業分野におけるこれまでの料金政策の検証

- 電気通信市場において利用者の利益を確保する観点から、コストに基づく適正な料金水準が確保されるよう料金政策が展開されるとともに、近年においては大幅な規制緩和が実施されてきた。そこで、こうした過去の料金政策によって、その目的とする競争促進や利用者利益の確保が実現したかどうか改めて検証する。

② 市場環境の変化に即して見直し(又は維持)が必要と考えられる事項

- 今後 IP 化が進展し、ビジネスモデルが多様化する中、ブロードバンド市場における料金体系も加速的に多様化していくものと見込まれる。このため、市場環境の変化に即した料金政策の在り方について検討する。

(2) プライスキャップ規制の在り方

① プライスキャップ規制の検証

- 指定電気通信役務(ボトルネック設備を用いて提供されるサービスであって、競争事業者によって代替的なサービスが十分に提供されていないもの)のうち、利用者利益に及ぼす影響が大きい電気通信役務を特定電気通信役務として規定し、現在プライスキャップ規制を適用している。そこで、当該制度についてこれまで有効に機能してきたかどうか改めて検証する。

② プライスキャップ規制の見直しの必要性

- IP化が進展する中、プライスキャップ規制及び当該規制の適用範囲(バスケットの在り方等を含む)について見直しを図る必要があるとすれば、具体的にどのような見直しが必要か検討する。なお、本件については総務省において別途開催中の「プライスキャップの運用に関する研究会」⁵の検討結果等を踏まえて検討する。

⁵ 「プライスキャップの運用に関する研究会」(総務省総合通信基盤局長の研究会)は、平成

(3) 新しい料金体系への対応

① ビジネスモデルの多様化に対応した料金政策の必要性

- ブロードバンド市場におけるビジネスモデルの多様化に対応して、料金体系も多様化の方向に向かっている。例えば、(a)複数の電気通信サービスのバンドル型料金メニュー、(b)垂直統合型のビジネスモデルを前提とした電気通信サービスとその他のサービスの料金を組み合わせた料金メニュー、(c)最大通信速度を提示するベストエフォート型料金等が多数登場してきている。こうしたビジネスモデルの多様化に対応した料金メニューの多様化について、公正競争確保及び利用者保護の観点からどのような政策対応が求められるか検討する。

② その他「新しい料金体系への対応」について検討すべき事項

- 電気通信サービスに係る料金規制は、現行の電気通信事業法(平成16年4月に改正法を施行)において原則デタリフ化されたが、電気通信市場における料金の適正化を図る観点から市場監視(モニタリング)の機能強化を図る必要があるとすれば、どのような方策が考えられるか検討する。

4. その他の政策課題

(1) 通信網増強のためのコスト負担の在り方

- IP 網において今後リッチコンテンツ等が多数流通し、ユーザー間でコンテンツ等の利用度合いに格差が広がる可能性がある。この際、通信需要の加速的増加に対応した通信網のキャパシティ増強のためのコスト負担の在り方はどうあるべきかについて、利用者間の負担の公平性確保の観点から検討する。

(2) その他、競争政策との関連において検討すべき課題

- 上記の他、例えば、
 - (a) 端末レイヤーにおける競争促進の在り方（他のレイヤーとの間のオープン性確保の在り方を含む）
 - (b) 電気通信事業者間の紛争処理メカニズムの強化

17年11月設置。本研究会は、平成18年10月以降に適用される新しい基準料金指数の設定に必要なX値(生産性向上見込率)を算定する際に留意すべき基本的な考え方について検討を行い、平成18年3月を目途に検討結果を取りまとめる予定。

- (c) 消費者保護策の充実（基礎的な電気通信サービスのあまねく全国における提供の確保を目的とするユニバーサルサービス政策の在り方との関連を含む）
- (d) 競争ルールの国際的整合性の確保の在り方
など、競争政策との関連において対応が求められる可能性がある課題について検討する。

レイヤー型競争モデルと垂直統合型ビジネスモデル

レイヤー型競争モデルは、多様なビジネスモデルを分析するための枠組みであり、複数のレイヤーをバンドルして一社単独でサービスを提供したり、複数のプレーヤーが得意とする経営資源を持ち寄って協働型のサービス提供を行うなど、様々なビジネスモデルの形態があり得る。なお、「プラットフォームレイヤー」には、認証・課金、コンテンツ配信事業、著作権管理などの機能が含まれると想定している。

