

平成20年3月27日

情報通信審議会電気通信事業部会

部会長 根岸 哲 殿

接 続 委 員 会

主 査 東 海 幹 夫

報 告 書(案)

平成20年1月15日付け諮問第1200号をもって諮問された事案について、調査の結果、下記のとおり報告します。

記

1 本件、東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社(以下「NTT東西」という。)の第一種指定電気通信設備に関する接続約款の変更の認可に関する当委員会の考え方は以下のとおりである。

・総務省においては、FTTHサービスの提供コストを低廉化しもって事業者間競争の促進を図る観点から、以下の二点が確保されることを要望する。

- ①NTT東西に対して、別添1に記述した考え方に基づき、ダークファイバ需要予測を修正した上で加入光ファイバ接続料を再算定するとともに、乖離額調整制度に係る規定の修正を行うことを要請すること
- ②NTT東西に対して、上記①の修正を反映した接続約款の変更認可について、本件に係る要請後可及的速やかに補正申請を行うことを要請すること

2 また、提出された意見及びそれに対する当委員会の考え方は別添2のとおりである。

1 諮問時の経緯

(1)本件申請については、以下の二点から、審査事項の一部を保留した上で、当該審査事項が適なることを前提に認可することが適当と認められる旨の諮問が行われたところである。

①本件申請には、現行制度上認められていない将来原価方式における乖離額調整制度が盛り込まれているが、当該乖離額調整制度は、競争事業者に起因する設備投資リスクや設備投資コストに係る先行投資分コスト等を勘案してその適否を判断することが必要であり、それは意見招請結果等を踏まえて行うことが適当であること

②また、本件申請は、平成19年10月26日に当審議会に諮問された「次世代ネットワークに係る接続ルールの在り方について」(諮問第1195号)において審議されている「分岐端末回線単位の加入ダークファイバ接続料の設定」の問題と関連することから、当該問題の審議状況を踏まえ判断することが適当であること

(2)このため、本件申請に係る意見招請結果や「次世代ネットワークに係る接続ルールの在り方について」における「分岐端末回線単位の加入ダークファイバ接続料の設定」の問題の審議状況等を踏まえ、以下、本件申請に係る当審議会の考え方を示すものである。

2 考え方

(1)乖離額調整制度とダークファイバ需要予測の修正

①将来原価方式における乖離額調整制度は、以下の理由から、現行制度上認められていない。

1) 将来原価方式は、申請者が、自らの経営情報や経営判断等に基づき、需要と費用を予測して接続料を算定する方式であり、予測と実績との乖離は、予測を行った申請者自らが責任を負うべきものであること

2) 乖離額調整制度では、乖離の起因者と負担者が必ずしも一致しないため、その導入は限定的とすべきであり、特に予測を伴う将来原価方式では、予測の精度によっては多額の乖離額が生じるおそれがあること等から、接続料算定後に予測と実績の乖離が想定される場合は、その時点で改めて費用と需要を予測した上で接続料の変更申請により対応することとしていること

3) 実績原価方式は、算定期間の2年度前の需要と費用に基づき接続料を算定し、当初から算定期間とは異なる需要と費用を用いることから、実績との乖離を調整する必要性が内在されているのに対して、将来原価方式は、予測を伴うものではあるが、算定期間の需要と費用そのもので接続料を算定するものであり、実績との乖離を調整する必要性は実績原価方式とは異なること

②しかし、例えば、接続料の算定対象となる市場について、単にこれまでの利用状況や市場動向を踏まえるだけでなく、当該市場を含む電気通信市場全体の動的な市場環境等を考慮して、NTT東西にとってコントロールできないリスク、すなわち他事業者のリスクを相当程度見込んだ合理的な予測を行う場合には、乖離額調整制度を認める余地もあり得ると考えられる。

③この点、今回の申請案について、他事業者のリスクに該当するダークファイバ芯線数の需要予測を見ると、Bフレッツの稼動芯線数に占める割合をNTT東日本で約2割、NTT西日本で約1割として行っている。これは、平成18年度末の実績値に固定して予測を行ったものであるが、以下の点にかんがみれば、NTT東西がこのような保守的な予測を行うことにはやむを得ない面があり、申請案

は、一つの合理的な予測方法と考えることができる。

1) FTTH市場での事業者間競争の結果、他事業者が市場シェアを高め、他方NTT東西が市場シェアを低下させるという予測をNTT東西自らが行うことは、その経営上・営業上困難であること

2) また、乖離額調整制度が認められるか否かが不明確な状況で、他事業者の需要予測を高めに見積もることはそれだけ乖離額が発生するリスクを抱えることとなること

④しかし、今回の申請案は、現行の算定期間と今回の算定期間におけるブロードバンド市場の市場環境の差異を踏まえ、FTTH市場で事業者間競争が活発に展開される可能性を考慮したものとは言えず、乖離額調整制度を特例的に導入するに足る他事業者のリスクを想定した予測とは認められない。

すなわち、現行の算定期間(平成13年度～19年度)は、ADSL市場が萌芽する中で、メタル回線のアンバンドル(平成12年9月)等の競争政策を契機として、各事業者が営業努力を行うこと等により顧客獲得競争が活発に行われ、ADSL市場が急拡大した時期に該当¹し、競争事業者は、FTTH市場よりもADSL市場の競争に軸足を置いていたと考えられる²。

しかし、ADSL市場は、平成18年3月をピークに縮小傾向に転じる一方、FTTH市場は急拡大している状況にあり、今回の算定期間は、ADSLからFTTHへのマイグレーションが進展する中で、競争事業者の軸足がADSL市場からFTTH市場での競争に移行することが想定されることを踏まえ、これまでADSL市場で活発に行われていた事業者間競争がFTTH市場でも同様に展開される可能性を考慮することが必要と考えられる。

この点、今回の申請案は、上記のようなやむを得ない事由はあるものの、平成18年度末実績に固定してダークファイバ需要予測を行い、ブロードバンド市場における競争環境の変化の可能性を考慮したものとは言えないため、乖離額調整制度を特例的に導入するに足る他事業者のリスクを認めることはできないと考えられる。

⑤また、平成19年9月末現在、FTTH市場におけるNTT東西のサービスシェアが既に70%を超え、かつ新規契約数では約80%のシェアを占める中で、今後のADSLからFTTHへのマイグレーションを見据えると、設備競争に支障を与えないように配慮しつつも、FTTH市場での事業者間競争の促進に軸足を置いた競争政策を展開することが、利用者利便の向上を図る観点からこれまで以上に重要になると考えられる。

⑥この観点から、競争事業者からは、加入ダークファイバにおける分岐端末回線単位の接続料設定を求める意見が示され、本件については、当審議会の「次世代ネットワークに係る接続ルールの在り方について」の中で審議された。その答申案では、そもそも分岐端末回線単位の接続料設定は、FTTHサービスの提供コストの低廉化要望を背景として、FTTH市場における競争促進を図る観点から、加入光ファイバの「1芯当たりの接続料は固定」したままで、接続料の低廉化を図るために行う工夫であるが、現在、平成20年度以降の加入光ファイバ接続料の認可申請が行われている状況を踏まえれば、加入光ファイバの1芯当たりの接続料そのものの低廉化を図ることが、事業者間競争を促進するために最も直接的・効果的な措置とされた。

¹ ADSLサービスの契約数は、平成13年6月時点で27万契約であったのが、平成18年3月のピーク時には、約54倍の1,452万契約に達した。

² ADSL市場のサービスシェアは、NTT東西が約38%～39%、ソフトバンクが約35%～37%、イー・アクセスが約13%～14%、アッカ・ネットワークスが約8%で推移している。

- ⑦当該措置は、今後ADSLからFTTHへのマイグレーションが進展し、FTTHサービスが我が国の基幹的なブロードバンドアクセスサービスの位置付けを有することが見込まれる中で、FTTH市場において、NTT東西のサービスシェアが既に70%を超え新規契約数では約80%を占めている状況を踏まえ、FTTH市場における競争を促進する観点から講じるべき必要な政策であると考えられる。このため、NTT東西においては、FTTHサービスの提供コストを低廉化しもって事業者間競争を促進するという政策的要請を踏まえ、他事業者による活発な事業展開を考慮した需要予測を行うことが適当である。
- ⑧また、当該取組は、加入光ファイバの利用芯線の割合を高める観点からも有効な取組である。すなわち、未利用芯線は、接続料算定上の需要には算入されず費用のみを発生させており、接続料の上昇要因となっていることから、できる限りその割合を減少させることが適当である。しかし、現在の申請案では、平成22年度末時点の利用芯線の割合が、NTT東日本で51.8%、NTT西日本で55.4%であり、最盛期のメタル回線の利用芯線の割合や現行算定期間の最終年度(平成19年度)に想定していた光ファイバの利用芯線割合が約60%であったことにかんがみれば、利用芯線の割合をより一層高めることが求められることから、ダークファイバ需要予測の見直しは、この点からも有効な取組と考えられる。
- ⑨なお、NTT東西が、上記政策的要請を踏まえ、ダークファイバ需要予測の見直しを行う場合、予測と実績が乖離した場合の乖離額をNTT東西のみに負担させることは適当ではないことから、当該乖離額を次期接続料原価に算入し、接続事業者を含めて公平に負担する乖離額調整制度の導入を特例的に認めることが必要になると考えられる。

(2)ダークファイバ需要予測の修正の考え方

- ①申請案のダークファイバ需要予測は、Bフレッツの稼働芯線数に占める割合を平成18年度末実績に固定して行ったものであるが、上記政策的要請を踏まえ、FTTH市場における他事業者による活発な事業展開を考慮した需要予測の見直しを行う際には、1)ADSL市場の需要拡大期における接続需要の伸び率、2)今回の算定期間におけるシングルスター方式の芯線の利用状況、3)設備競争の進展への配慮、の3点を総合的に勘案することが必要である。各項目ごとの考え方を述べて以下のとおりである。
- ②まず、今回のダークファイバ需要予測の見直しは、当該見直しを契機としてFTTH市場で活発な事業者間競争が行われることを想定して行うものであるが、この点、ADSL市場も、メタル回線のアンバンドルを一つの契機として活発な事業者間競争が行われ、これに伴いアンバンドル機能であるラインシェアリング等の他事業者による利用が大幅に拡大したことから、今回のダークファイバ需要予測の見直しの際に、ADSL市場の需要拡大期における接続需要の伸び率を勘案するのは一つの適切なアプローチと考えられる。
- ③また、今回のダークファイバ需要予測の見直しは、分岐端末回線単位の接続料設定に係る問題を大きな契機としているが、当該問題は、シェアドアクセス方式の接続料の低廉化要望をその背景とするものであることから、加入光ファイバ接続料の低廉化効果は、シェアドアクセス方式の芯線数の増加に最も現れると考えることが適当である。

また、FTTH市場におけるNTT東西のサービスシェアも、シェアドアクセス方式が主に利用される

戸建て・法人³向けでは80%弱であり、シングルスター方式が利用される集合住宅向けの約60%に比べると相対的に高く、より競争が進展していない状況にあることにかんがみると、シェアドアクセス方式の需要予測を見直す必要性は、シングルスター方式に比べると高いと考えられる。

このため、今回の見直しにおいては、主にシェアドアクセス方式の需要予測を見直すことが適当であるが、その結果、シングルスター方式とシェアドアクセス方式の間で競争の進展状況に差異が生じないように留意することも必要であることから、シェアドアクセス方式の需要予測の見直しの際には、今回の算定期間におけるシングルスター方式の芯線の利用状況も勘案して行うことが適当である。

④更に、NTT東西の光ファイバを利用してサービス提供を行う事業者は、ダークファイバ需要予測の見直しにより接続料(設備コストに相当)が低廉化する分、FTTHサービスの提供コストを低廉化させることが可能となる一方で、自ら設備を敷設してサービス提供を行う事業者は、設備コストを低廉化させるためには、自らの事業運営の効率化が必要となり、それには一定の限界があることにかんがみれば、接続料の低廉化効果が設備競争の進展に支障を与えることのないように留意することが必要となる。

(3) 乖離額調整制度に関する基本的考え方

① 乖離額調整制度の位置付け

乖離額調整制度は、将来原価方式には現行制度上認められないが、NTT東西が上記政策的要請を踏まえダークファイバの需要予測を見直す場合、これに伴い特例的に認めるものであることから、今回の接続料算定に限定した措置として認めることとすることが適当である。

② 調整対象となる乖離額

1) まず乖離額調整制度について、需要の乖離を対象とするのか、それとも費用の乖離も含めて対象とするのかが問題となる。すなわち、以下のいずれの額を対象とするのかが問題となる。

【案①】実績接続料収入⁴と予測費用(予測接続料収入⁵)の差額

【案②】実績接続料収入と実績費用の差額

2) 乖離額調整制度は、起因者と負担者が必ずしも一致しないことから、できる限り調整対象となる乖離額は抑制する方向で検討することが必要である。この点、将来原価方式は、予測を伴うため実績との乖離の発生は不可避であることから、実績接続料収入と実績費用の差額を調整対象とすべきとの考え方もあるが、以下の点にかんがみれば、調整対象としては、実績接続料収入と予測費用(予測接続料収入)の差額に限定する案①が適当である。

ア 乖離額調整制度の調整対象となる乖離額は、ダークファイバ需要予測の見直しに関係するものに限定すべきであるが、予測費用と実績費用の乖離要因として考えられる物価の変動等の外的要因やNTT東西の効率化の進展等の内的要因などは、いずれもダークファイバ需要予測の見直しとは無関係に発生するものであること

イ また、実績接続料収入と実績費用の差額をすべて調整対象とし、接続事業者で事後的に負

³ 法人向けはシングルスター方式が利用される。

⁴ 実績接続料収入＝実績利用芯線数×算定期間の接続料

⁵ 予測接続料収入＝予測利用芯線数×算定期間の接続料

担することとなると、NTT東西における効率的な業務運営を行うインセンティブが損なわれ、調整対象となる乖離額が増大するおそれがあること

ウ 他方、実績接続料収入と予測費用の差額を調整対象とすると、実績原価が予測原価と乖離してもその乖離分が調整対象とはならないことから、NTT東西においては、実績原価が予測原価を上回らないように効率的な業務運営を行うインセンティブが働くこと

③調整対象となる需要の乖離と負担者

1) 上記②のように、乖離額調整制度の調整対象を需要の乖離に起因する乖離額に限定した場合、当該制度は、ダークファイバ需要予測の見直しを行う場合に特例的に認めるものであることから、NTT東西の需要に係る乖離額を調整対象に含めるのは適当ではなく、ダークファイバ需要に係る乖離額に限定して調整対象とすることが適当ということとなる。

2) この場合、ダークファイバは他事業者が利用する芯線であり、実際に他事業者がどの程度利用するかはNTT東西にコントロールできないことから、ダークファイバ需要に係る予測と実績の乖離額は、起因者である他事業者のみで負担すべきであり、NTT東西に負担させることは適当ではないとの考え方もある。この点、予測に関してはNTT東西が自ら行うものではあるが、上記政策的要請を踏まえ、ダークファイバ需要予測の見直しを行う場合は、予測が実績と乖離しても、当該予測についてNTT東西に帰責性があるとは言い難いと考えられる。

3) 他方、他事業者であっても、現行算定期間の乖離額に帰責性を求めることができるとは必ずしも限らない。すなわち、他事業者であっても、次期算定期間に新たに参入する事業者は、現行算定期間における乖離額の起因者とは言えない。また、現行算定期間と次期算定期間で継続して利用する事業者であっても、NTT東西の利用部門とは異なり、現行算定期間に自らの予測需要分があるわけではないので、事業者ごとに乖離の帰責性を求めることは困難である。

この点、他事業者は、他事業者全体として予測と実績の乖離に責任を負うべきとの考え方もあるが、これは、一の事業者が、いかに営業努力等をして多数の芯線を利用して、結果としてダークファイバ全体に乖離が生じた場合には免責されない点で、自らの予測需要があるNTT東西の利用部門に比べると、公平性に欠ける面もある。

4) 以上のように、ダークファイバ需要に係る乖離額については、他事業者とNTT東西のいずれにも明確な帰責性を求めることが困難な面があることから、他事業者のみに負担させることは適当ではないが、他方、NTT東西にも、他事業者分に係る乖離額を負担させる場合、自社分に係る乖離額のみが乖離額調整制度の対象外となるのは公平性に欠けることから、NTT東西分に係る需要の乖離額も含めた全体の乖離額をNTT東西の利用部門を含む接続事業者で負担することとすることが適当である。

④算定期間の最終年度(平成22年度)の乖離額の扱い等

1) 今回の算定期間は、平成20年度から22年度までの3年間であることから、次期接続料の算定期間は平成23年度からとなり、その認可申請は、平成22年度中に行われることが想定される。この時点において、平成20年度及び21年度の乖離額については、実績利用芯線数が把握可能であることから算定可能であるが、平成22年度の乖離額は、平成22年度が終了しないと算定できないこととなる。

2) 乖離額調整制度は、乖離の起因者と負担者が必ずしも一致しないこととなるものの、実際上は、複数の算定期間にまたがって利用することが一般的と考えられることから、次期以降の接続料原価に乖離額を算入することが起因者と負担者の乖離を必ず発生させることにはならない。しかし、乖離額が発生した算定期間から時期が経過するほど起因者と負担者が乖離する可能性が高まることとなるため、できる限り早期に乖離額を調整することが適当である。

3)したがって、平成22年度の乖離額については、合理的な予測をすることを前提に、以下のように調整することが適当である。

ア 平成22年4月から次期接続料の申請時において実績利用芯線数が把握可能な月までは、実績利用芯線数と予測芯線数の乖離数に算定期間の接続料を乗じて乖離額を算出して、次期接続料原価に算入

イ アより後の期間については、次期接続料の申請時に、当該期間の利用芯線数を再予測して、再予測した芯線数と予測芯線数(今回の申請における予測芯線数)の乖離数に算定期間の接続料を乗じて乖離額を算出し、次期接続料原価に算入

ウ 更に、イの期間については、平成22年度終了後、当該期間の実績利用芯線数が判明したら、実績利用芯線数と再予測芯線数の乖離数に算定期間の接続料を乗じて乖離額を算出して、次々期接続料原価に算入

4)なお、調整対象となる乖離額を次期接続料原価に算入することにより、接続料水準の急激な変動が生じるおそれがある場合は、NTT東西においては、乖離額を複数の算定期間に分けて算入するなど、それを緩和する措置を講じることが求められる。