

競争セーフガード制度に基づく検証結果(2008年度)

2009年2月

総務省

1 制度の概要

総務省は、「新競争促進プログラム2010」(06年9月19日公表、07年10月23日改定)において、指定電気通信設備の範囲やNTTグループに係る累次の公正競争要件(活用業務認可制度に係るものを含む。)の有効性について定期的に検証することを目的とする競争セーフガード制度を07年度から運用することとし、これを受け、07年4月、「競争セーフガード制度の運用に関するガイドライン」(以下「運用ガイドライン」という。)を策定・公表した。

また、08年3月27日付け情報通信審議会答申「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」(以下「NGN答申」という。)を踏まえ、運用ガイドラインを改定し、本制度に基づく検証対象にアンバンドル機能の対象の妥当性を追加した。

2 今回の検証プロセス

上記1を受け総務省は、08年7月、競争セーフガード制度の運用に関する意見募集を実施し、13件の意見が提出された。さらに、同年8月、当該意見募集結果を公表するとともに再意見(リプライコメント)の募集を行い、11件の意見が提出された(同年10月、再意見募集の結果を公表)。

その後、寄せられた意見(別添1、76項目に整理)に対する総務省の考え方を取りまとめ、これを基に検証結果案を公表、同年12月、本案について意見招請を行い、9件の意見が提出された(09年2月、意見募集の結果を公表)。

これらを踏まえ、以下のとおり、競争セーフガード制度に基づく検証結果(2008年度)を取りまとめた。なお、本文中括弧書きで意見番号が付されているが、これ

は参考資料(別添1)の意見番号に対応するものである。また、検証結果案に対して寄せられた意見(45項目に整理)に対する総務省の考え方は別添2のとおりである。

3 検証結果

(1) 第一種指定電気通信設備に関する検証

本件について、主たる意見に対する検証結果は以下のとおりである。

なお、今回の検証結果において、「注視すべき機能」(運用ガイドライン2(2)イ④参照)はないが、事業者間協議では、早期の解決が困難等と考えられる事項については、ブロードバンド市場における公正競争環境の整備等の図る観点から、本年2月24日に情報通信審議会に諮問した「電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について」の中で審議されているところであり、その結果等を踏まえ、適切に対処する。

ア 指定要件に関する検証

(ア) 指定しない設備を具体的に列挙する方式(ネガティブリスト方式)を採用すべきか、端末系伝送路設備の種別(メタル・光)を区別せずに指定すべきか、CATV回線のうち電気通信事業に用いられない回線等をボトルネック性の判断に含めるべきかという論点(意見6～9)について

昨年度の検証過程においても示されたものであり、今回の検証において、これらの意見に対する考え方を変更すべき特段の事情は認められないことから、昨年度の検証過程で示した考え方を踏襲し、指定要件に係る現行制度の枠組み及び運用は、引き続き維持することが適当である。

イ 指定の対象に関する検証

(ア) 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。)の次世代ネットワーク(以下「NGN」という。)、地域IP網及びひかり電話網等を指定の対象から除外すべきかという論点(意見10、11)について

これらの論点に係る設備については、08年3月のNGN答申において、指

定の対象とすることが必要との考え方が示されたところであるが、今回の検証時点では、特段の状況の変化はないことから、その考え方を踏襲し、引き続き指定の対象とすることが適当である。

(イ) イーサネット等のデータ通信網、加入者光ファイバ、局内装置類及び局内光ファイバについて第一種指定電気通信設備の対象から除外すべきかという論点(意見12～15)について

昨年度の検証過程においても示されたものであり、今回の検証において、これらの意見に対する考え方を変更すべき特段の事情は認められないことから、昨年度の検証過程で示した考え方を踏襲し、引き続き指定の対象とすることが適当である。

(ウ) 屋内配線を第一種指定電気通信設備に指定すべきという論点(意見17)について

屋内配線の扱いについては、本年2月24日に情報通信審議会に諮問した「電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について」の中で審議されているところであり、その結果等を踏まえ、適切に対処する。

ウ アンバンドル機能の対象に関する検証

(ア) NGN、地域IP網及びひかり電話網に係る機能をアンバンドル機能の対象とすべきかという論点(意見19～23)について

これらの論点に係る機能については、08年3月のNGN答申においてアンバンドル機能の対象とすることが必要との考え方が示されたところであり、今回の検証時点では、同答申の考え方を変更すべき状況の変化はないことから、同答申の考え方を踏襲し、引き続きアンバンドル機能の対象とすることが適当である。

(イ) NGNの基本機能(回線認証機能、セッション制御機能、品質制御機能)の一部だけではなく、ISCで規定されるフィルタリング機能を用いてこれら機能を一体的にアンバンドルする方法を検証すべきという論点(意見24)について

通信プラットフォーム機能の扱いについては、本年2月24日に情報通信審

議会に諮問した「電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について」の中で審議されているところであり、その結果等を踏まえ、適切に対処する。

(ウ) き線点から利用者宅までの区間をアンバンドルしたドライカップ接続料を新たに設定すべきという論点(意見26)について

ドライカップのサブアンバンドルについては、本年2月24日に情報通信審議会に諮問した「電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について」の中で審議されているところであり、その結果等を踏まえ、適切に対処する。

(2) 第二種指定電気通信設備に関する検証

本件について、主たる意見に対する検証結果は以下のとおりである。

(ア) 固定電話と比較して高い水準にある携帯電話の接続料に対する規制を強化すべき、全ての携帯電話会社に同一の接続料を義務付けるべき等、携帯電話の接続料等に関する規制についての論点(意見28～31、65、74、75)について

固定電話と携帯電話は、ネットワーク構成等が異なることから接続料に差異が生じること自体は問題ではなく、また、各携帯事業者において、設備投資やネットワークの維持に係るコスト等が同一でないことにかんがみれば、すべての携帯電話事業者に同一の接続料を義務付けることは適当でない。

しかしながら、近時のトラヒックの増加・相互通信状況等の変化やMVNOの参入など移動通信分野の競争の状況や事業環境の変化を受けて本年2月24日に情報通信審議会に諮問した「電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について」の審議の結果等を踏まえ、適切に対処する。

(3) 指定電気通信設備制度に係る禁止行為規制等の検証

本件について、主たる意見に対する検証結果は以下のとおりであり、NTT東西に所要の措置を要請する事項、引き続き注視する事項、その他の事項に区分して列挙する。

ア NTT東西に所要の措置を要請する事項

(ア) NTT東西の116窓口及びウェブサイトにおいて、利用者が加入電話の移転・転居の手続を行う際にフレッツ光サービスの営業活動が行われており、累次の競争ルールに反しているとの指摘(意見48)について

116番への加入電話又はINS64の移転申込みを行う加入者に対し、当該加入者からの問い合わせが無いにもかかわらず、活用業務であるフレッツ光サービスの営業活動を行うことは、累次の活用業務の実施に当たり、NTT東西が電気通信事業の公正な競争を確保するために講じることとした具体的措置の「営業面のファイアーウォール」等に抵触する。

このため、116番への加入電話又はINS64の移転申込みを行う加入者に対し、当該加入者からの問い合わせが無いにもかかわらず活用業務であるフレッツ光サービスの営業活動が行われることのないよう、NTT東西に対し、改めてその周知・徹底を図るよう要請し、その履行状況について総務省への報告を求めるとともに、NTT東西による当該措置の運用状況について引き続き注視していく。

(イ) NTT東日本の「フレッツ・テレビ」サービスは、放送事業への参入が認められていないNTT東日本の実質的な放送事業への参入であるとの指摘(意見63)について

現行のNTT法においてはNTT東日本が放送事業を営むことは認められておらず、東・西NTTの業務範囲拡大に係る公正競争ガイドラインにおいても活用業務に放送業は含まないとしていることを踏まえ、利用者が「フレッツ・テレビ」サービスをNTT東日本による放送サービスと誤解することのないよう、NTT東日本は放送サービスの提供主体が他社であることについて利用者が明確に理解できるようにする措置を十分に講じる必要がある。

このため、NTT法に基づく業務範囲規制を厳格に運用する観点から、放送サービスの提供主体が他社であることを広告に明記すること等について、NTT東日本に対し、改めてその周知・徹底を要請し、その履行状況について総務省へ報告を求めるとともに、NTT東日本による当該措置の運用状況について引き続き注視していく。

(ウ) NTT東西の県域等子会社(100%子会社)はNTT東西と実質的に一体であるとみなし、禁止行為規制を適用すべきとの指摘(意見37)について

NTT東西に対しては、指定電気通信設備制度に基づく禁止行為規制及びNTTグループに係る累次の公正競争要件(活用業務認可制度に係るものを含む。)が適用されるものの、その趣旨が当該禁止行為規制等の直接的な対象とならない県域等子会社において徹底されない場合は、結果として公正競争が確保されない可能性がある。この点について、昨年度の検証に基づきNTT東西より県域等子会社における役員兼任の実態について報告を受けたところであるが、NTT東西に対し、当該実態に係る本年度の状況について報告を求めることとし、NTT東西と県域等子会社との間の役員兼任に伴い、公正競争確保上の問題が発生しないかどうか引き続き注視していく。

なお、昨年度の検証に基づき、08年2月18日、県域等子会社におけるNTT東西及びNTTドコモグループからそれぞれ受託した業務に係る情報の目的外利用の防止等について、周知・徹底すること等をNTT東西に対し要請し、NTT東西は、当該要請を受けて、適切な措置を講じていると報告したところであるが、NTT東西が当該措置を十分徹底しているかについて引き続き注視し、当該措置の徹底が不十分である等と認められる場合には、電気通信事業の公正な競争を確保する観点から必要な追加的措置を講じる。

イ 引き続き注視する事項

(ア) NTT東西が接続の業務に関して知り得た情報を自社の営業に利用しているという指摘(意見32)について

昨年度の検証に基づき、08年2月18日、NTT東西に対して接続の業務に関して知り得た情報の目的外利用の防止等について周知・徹底すること等を要請し、NTT東西は、当該要請を受け、適切な措置を講じていると報告したところであるが、NTT東西が当該措置を十分徹底しているかについて引き続き注視し、当該措置の徹底が不十分である等と認められる場合には、電気通信事業の公正な競争を確保する観点から必要な追加的措置を講じる。

(イ) ドコモショップにおいて、NTTグループ他社商品の取扱いを禁止する措置が必要との指摘(意見33)について

昨年度の検証結果において、「あくまで販売代理店がNTT東日本との代理店契約によって実施しているものであり、これをもって直ちに排他性があるとは言えず、引き続き注視していく」としたところであり、引き続き注視していく。

(ウ) NTT東西又はNTTドコモによるFMCサービスの提供が自己の関連事業者と一体となった排他的な業務等に当たるとの指摘(意見34)について

本件において指摘されている「ホームU」等の事案は、「特定の電気通信事業者に対する不当に優先的な取扱い」や「自己の関係事業者と一体となった排他的な業務」等に直ちに該当するものとは認められないが、そのサービス提供の態様によっては市場支配的な電気通信事業者に対する禁止行為規定等に抵触する又は潜脱するおそれがあることから、引き続き注視していく。

(エ) 家電量販店で、NTT東西がOCNを優先的に取り扱っているおそれがあるとの指摘(意見35、44、47)、OCNwithフレッツとNTTドコモの携帯電話の同時加入に対する高額ポイントの付与は、関連事業者のサービスを排他的に組み合わせた割引サービスの提供に相当すると指摘(意見36)について

本件について、NTT東西は販売代理店が自ら営業戦略に基づいて選択した結果であるとし、また、NTTコミュニケーションズは家電量販店を通じた営業活動をNTT東西とは独立して実施しているとしており、当該代理店によるOCNの取扱いがNTT東西による不当な差別的取扱いに該当すると論拠は十分でないが、本指摘に関連して公正競争確保を阻害する行為が行われていないかについて引き続き注視していく。

NTTドコモは、量販店がNTTドコモの代理店契約とは別に、量販店自らの経営判断でNTT東西とフレッツサービスの販売に関する代理店契約を締結し販売促進施策を実施しているとしており、当該代理店の販売施策が「自己の関係事業者のサービスを排他的に組み合わせた割引サービスの提供」に該当すると論拠は十分でないが、本指摘に関連して公正競争確保を阻害する行為が行われていないかについて引き続き注視していく。

(オ) NTTファイナンスによるNTTグループカードの「おまとめキャッシュバックコース」(以下「特典」という。)が、NTTファイナンスを介したグループ各社の優先的取扱いに該当すると指摘(意見38)について

当該特典は、「自己の関係事業者のサービスを排他的に組み合わせた割引サービスの提供」が禁止されているNTT東西又はNTTドコモにおいて実施されているものではないが、NTTファイナンスにおいて、自社のクレジットカード利用者に対し、NTTグループが提供する電気通信サービスのみを組み合わせた特典の提供が行われているものである。

このような取扱いは現行の法制度上直ちに禁止されるものではないが、当

該特典の提供方法(NTTファイナンスにおいては、09年度第1四半期目途でNTTグループ以外の事業者も対象に含める方向で見直しが行われるものと聞いている。)については、指定電気通信設備制度に係る禁止行為規制及びNTTグループに係る累次の公正競争要件を事実上潜脱するおそれがあるため、引き続き注視していく。

(カ) ドライカッパの新規工事と解除工事における工事設定可能日について公平性を確保すべきとの指摘(意見39)について

NTT東西からは、他事業者の工事もNTT東西自身の工事と同条件としており、差別的な取扱いをしていないとの意見が示されたが、まずは接続事業者とNTT東西との間で協議を行うことが望ましく、当該協議の状況等を踏まえ、総務省においては必要に応じて所要の措置を検討することとする。

(キ) NTT東西及びNTTドコモの通信レイヤーにおける市場支配力がグループの連携等を活用して上位レイヤーへ不当に行使されていないか適時検証すべきとの指摘(意見41)について

本指摘は「コンテンツプロバイダーに対する不当な規律・干渉」等に該当する事案を具体的に指摘したものではないが、NTT東西又はNTTドコモが「コンテンツプロバイダーに対する不当な規律・干渉」を行っていると思われる場合には市場支配的な電気通信事業者に対する禁止行為規定等に抵触するおそれがあることから、NTT東西及びNTTドコモとコンテンツプロバイダとの関係について引き続き注視していく。

なお、総務省は、電気通信事業者の電気通信役務の提供条件や接続等の条件に関し、コンテンツプロバイダ及びアプリケーションサービスプロバイダからの相談、意見及び問い合わせ等について一元的に対応するため、「コンテンツプロバイダ等相談センター」を09年2月23日に開設したところである。

(ク) NTT西日本のフレッツ光のウェブサイトには、電話番号から住宅の種別を判別してサービスを案内する機能があり、また、電話帳等で公表していないにもかかわらずNTT西日本の販売代理店からフレッツ光の電話勧誘やDMの送付が行われていることから、NTT西日本が加入電話の顧客情報を利用して営業活動を行っているおそれがあるとの指摘(意見49、50)について

加入電話及びINS64の契約に関して得た加入者情報であって、他事業者が利用できないものを用いた営業活動は、累次の活用業務の認可条件であ

る「加入者情報の流用防止」等に抵触することから、NTT西日本の営業活動の適正性について引き続き注視していく。

- (ケ) IPv6マルチプレフィクス問題解消のためのNTT東西とISPとの間で行われている協議が公正競争上の問題が生じる結論とならないよう注視が必要との意見(意見52)について

IPv6への移行に伴う諸課題について、NTT東西はISP事業者等と協議を行っているところと承知している。NTT東西が、新たに、都道府県の区域を越えて電気通信役務の提供又は料金設定を行うこととなるISP事業を行う場合には、活用業務の認可申請が必要である。当該申請が行われた場合には、総務省において、東・西NTTの業務範囲拡大に係る公正競争ガイドラインに基づき、公正な競争の確保に支障を及ぼすおそれの有無について適切に審査を行う。

- (コ) NTTグループの実質的な一体経営を防止する観点から、NTTグループ会社間の役員等の人事異動を禁止する等の追加措置が必要との指摘(意見53)について

NTT東西は会社間人事異動時には役員を含めた全従業員を対象として退任・退職(転籍)後を含めた守秘義務等の遵守に関する誓約書の提出を義務付けるなどの取組を実施しているとしており、引き続き注視していく。

- (サ) NTTグループの法人営業の集約により、NTT東西とNTTコミュニケーションズが共同で営業活動を行っているように見えるという等の指摘(意見55)について

NTT東西は、両社がNTTコミュニケーションズの販売業務を受託する場合の条件や、NTTコミュニケーションズに提供する顧客情報その他の情報は他の電気通信事業者との間のものと同様であるとしているが、当該措置の運用が徹底されない場合には、公正競争を阻害するおそれがあるため、NTT東西による当該措置の運用について引き続き注視していく。

- (シ) NGNに係る活用業務が認可されたことにより、NTT東西の業務範囲が拡大し、NTT東西の一体化が進行しており、公正競争環境確保の観点からは、現状の措置のみでは不十分ではないかとの指摘(意見57、58)について

「次世代ネットワークを利用したフレッツサービスの県間役務提供・料金設定」等に係る認可に際しては、「電気通信事業の公正な競争を確保するために講ずる具体的な措置」を履行すること及び8項目の認可条件を条件として付して認可したものであり、NTT東西による当該措置の運用状況及び当該条件の遵守の状況について注視していく。なお、総務省では、公正競争の確保を阻害する問題が現に生じている場合には、競争セーフガード制度に基づく意見募集の時期に限らず、随時意見を受け付けている。

NTTの組織問題については、「ブロードバンドの普及状況やNTTの中期経営戦略の動向などを見極めた上で2010年の時点で検討を行い、その後速やかに結論を得る」(「通信・放送の在り方に関する政府・与党合意」(06年6月20日))とされている。

(ス) NTT東西の加入電話の移行をてこにしたひかり電話の営業行為は、公正競争上問題であるとの指摘(意見67)について

本件について、加入電話からNTT西日本のひかり電話への移行が公的施策であるかのような誤解を招きかねない広告物が配布されている不適切な事案があった。

NTT東西は08年6月に設置した広告物の審査組織において、すべての広告物の事前チェックを行うなど広告物の適正化を推進している等としており、NTT東西の宣伝・広告手法の適正化の状況について引き続き注視していく。

(セ) NTT西日本がキャンペーンと称して平成17年から開始した「光ぐっと割引」は、恒常的に提供されているため、適正コストを下回る料金設定になっていないかとの指摘(意見69)について

競争事業者を排除又は弱体化させるために適正なコストを著しく下回る料金を設定すること等、競争阻害的な行為がなされていないかどうか引き続き注視していく。

(ソ) 公正競争環境確保のため、NTTグループ各社のブランド使用に関して早急にルール整備が必要であり、ブランド効果の分析・検証に着手すべきとの指摘(意見73)について

「NTT東日本－〇〇」等の県域等子会社の社名については法制上特段の制約はないものの、NTT東西と誤認される可能性は否定できないことから、公

正競争確保及び利用者保護の観点から問題が生じていないかどうか引き続き注視する。

ウ その他の事項

(ア) NTT東西がフレッツ光の単独設置を条件として棟内光ファイバを無償で提供する営業活動は、公正競争の排除につながるため問題との指摘(意見62)について

本件については、FTTHの屋内(棟内)配線に係るものであるが、事業者変更に伴い、既存配線の撤去・新規配線の敷設が必要になることで、既存事業者による顧客のロックイン効果が大きくなる場合には、公正競争確保の観点から問題となる可能性はあるが、この判断に際しては、例えば、屋内配線の転用を円滑に行うことができない状況が存在しているかなど、FTTH市場における競争環境の状況を考慮することが必要になると考えられる。

なお、屋内配線の転用ルールについては、本年2月24日に情報通信審議会に諮問した「電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について」の中で審議されているところであり、その結果等を踏まえ、適切に対処する。

(イ) NTTドコモ等をNTT東西の特定関係事業者を追加すべきという指摘(意見45、46)について

電気通信事業法第31条第1項及び第2項の特定関係事業者に関する規制は、同法第30条第3項に係る禁止行為規制の適用による対処のみでは公正競争の確保に十分でないと考えられるものについて、特定関係事業者の指定を行うことにより、厳格なファイアーウォールを設けるものである。

昨年度の検証結果では、まずは競争セーフガード制度の運用を通じ、電気通信事業法第30条第3項に係る禁止行為規制の適用による対処のみで十分なものであるか否かを検証することが適当であり、当該検証の積み重ねを踏まえ、所要の措置を講じることの適否について改めて検討していくとしたところであり、現時点においては、昨年度の検証結果を変更する特段の事情は認められない。

なお、昨年度の検証に基づきNTT東西に対して要請した事項については、NTT東西による取組が進められているところであるが、今後の競争セーフガード制度の運用等を通じた検証において引き続き注視し、NTT東西の取組が

不十分なため市場支配的な電気通信事業者に対する禁止行為規定等に違反している等と認められる場合には、電気通信事業の公正な競争を確保する観点から必要な追加的措置を講じる。