

第4回接続政策委員会 議事概要

日時 平成21年4月21日(火) 16:00~18:00
場所 共用第2会議室
参加者 接続委員会 東海主査、酒井主査代理、相田委員、
関口委員、藤原委員、森川委員、和久井委員
総務省 武内電気通信事業部長、淵江事業政策課長、
古市料金サービス課長、
村松料金サービス課企画官、
飯村料金サービス課課長補佐、
大矢料金サービス課課長補佐

【議事要旨】

- | |
|--|
| <p>① <u>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</u>
○ 総務省から資料説明が行われた後、討議が行われた。</p> |
|--|

【主な発言等】

1. 通信プラットフォーム機能のオープン化

相田委員：NGNは、第一種指定電気通信設備なので、アンバンドルに関する標準的な手順で、粛々と進めれば良いのではないかと。

事務局：NGNについては、過去にも審議会で審議された中で、今後も要望があれば適宜に議論することとされているもの。

酒井主査代理：通信プラットフォーム事業者に対する課金認証機能は、第一種指定設備ということで、粛々と進めて良いのか。

事務局：課金認証機能については、SIPサーバという第一種指定電気通信設備が提供している機能なので、指定設備のアンバンドルをどう考えるかという議論となる。

相田委員：通信プラットフォーム研究会でも、基本的にはモバイルについてはオープンにするという話だった。今の時点では携帯電話はセパレートな市場だが、FMCやWiMAX・次世代PHSなど、別々の市場との間で融合が起きてくる。また、MNOがもう一方ではMVNOとしてサービス提供するなど、色々な形態が出ていることを考えると、今までの二種指定のルールでアンバンドルをするという、従来の枠組みに乗せることが本当に良いのか、躊躇する所もある。

事務局：今後の接続ルールやドミナント規制の見直しの中で、FMCをどう考えるかは大きな論点となるが、すぐに見直しがなされる感じでもないので、現在の制度において今回の問題をどう扱うのか、という議論が必要。

酒井主査代理：ある事業者が公式サイトになりたいときに、誰が審査するのか。課金代行などの料金は、どう決められているのか。公式サイトの審査と課金代行の料金の透明性の話は別の問題という気がする。

相田委員：現状は、公式と認定できるのは携帯電話事業者だけで、別の会社がコンテンツの審査を行って料金回収代行を行うことはできない。コンテンツ情報料の回収代行は、キャリアだけがやる必然性はなく、別の事業者ができるようにすべきではないか。若年層向けの有害コンテンツの問題もあり、審査自体は必要だが、キャリア以外が行う枠組みができるよう、議論してはどうか。

酒井主査代理：キャリアが独自に審査している所が、垂直統合型モデルになっている。

相田委員：携帯電話のボタン1つでポータルを開けるような機能を持つとか、コンテンツを見たときに情報料を代行徴収してくれる機能などを開放してはどうかといった問題である。

森川委員：異なる事業者間のSMSについては、少しお金がかかっても実現して良いのではないか。料金回収代行は、プライバシーとか、ダイヤルQ2判決の問題をクリアする必要がある。大容量コンテンツについては、説明を聞いて理解できる部分もあるが、KDDIがMOSサーバしか利用できないように制限しているのは問題ではないかと思う。特にGPSは、位置情報をオープンに事業者提供になると、プライバシーに関するガイドラインをしっかりとやらないといけない。事業者を免責できるような仕組みが必要ではないか。

酒井主査代理：公式サイトを特別なものとして、どこまで携帯電話事業者が決めて良いのかといった議論なのか。

事務局：公式サイトの審査基準で、携帯電話事業者のビジネスとしての総合的な判断から掲載を断る場合があったり、公式サイトになれない場合には、個人情報保護の対策がしっかりしていても位置情報提供の機能が使えないといった問題がある。公式か否かではなく、各機能に求められる基準を満たしているかを個別に判断するべきではないかという議論。

森川委員：認証・課金機能がオープン化されていないことで、ユーザがどういう不便を被っているのか。競争が無いので料金が高止まりするのか。

事務局：公式サイトについて、コンテンツ情報料の回収代行はキャリアだけ利用可能で、クレジット会社やプリペイドを使えない仕組みにしていることで、

課金代行市場での競争が働きにくくなり、手数料などの料金が高止まりし、ユーザ料金も高止まりする可能性がある。また、ユーザにとっての決済手段の多様化という面でも、クレジットなど色々な手段を取り得るにも関わらず、キャリアだけの手段しかないことで、ユーザ利便が阻害されているのではないか。

相田委員：iモードのメニューの中で、項目の並び順は、アクセス頻度の多い順で決まっている。例えば子供向けに、別途コンテンツのメニュー構造を作ること企画している所もあるが、そうするとポータル自体が一般サイトになってしまう。また、公式サイトと一般サイトの間で、自由にリンクを張れないという問題もある。

実現していないが、ドコモのメニューの順番を、オークションで決めようと企画されたこともあったと思う。メニューの順番すら、キャリアの一存で決まることについて、色々なユーザがいるのだから、ユーザごとに決まったメニューを見せたい、という要望もあったと記憶している。

藤原委員：回収代行は、仮にダイヤルQ2の判例を携帯の問題に当てはめると、コンテンツ情報料について、携帯電話事業者が債権譲渡を受け、携帯電話事業者の債権となった場合、機械的にQ2判決が適用されると、携帯電話事業者が回収漏れのリスクを負うことになる。一方、代行はするが、債権譲渡を受けていなければ、回収漏れが生じた場合でも、多少は緩和されるだろう。もっとも現在は、Q2判決の頃と社会情勢が変わっており、判決がどう下るかは分からない。

回収代行を一般CPまで広げるなら、リスクを軽減する仕組みを設けるか、代行できるのは認証を受けた者に限るなど、公式・一般という二分論を一律に適用するのではなく、何らかの仕組みが必要ではないか。

酒井主査代理：ダイヤルQ2の時、マンションにいかがわしい業者のチラシが入って、苦情がNTTに行ったことがあった。今は、WEBに変なものがあるって、それでDSLやFTTHの会社に苦情がいくことはないだろうが。

藤原委員：位置情報について、セキュリティ上、知られることがユーザにとって良くないこともあり、そういうことを含めたプライバシーの問題がある。

相田委員：ユーザに対して位置情報を提供して良いか確認しているのだから、公式サイトと一般サイトの区別を付ける必然性はどこまであるのか。キャリア以外の保証がついているサイトであっても駄目という理由は、あまりないのではないか。

なお、GPSで情報を連続的に提供していることを、末端のエンドユーザが意識して使っているか怪しい場合もあるので、確認は形式論だけにならないようにすることが必要。

藤原委員：同意したから良い、という形式論だけではなく、ユーザが同意の意味を判断できるような、情報提供が必要。今は公式サイトで守られているが、その制限を外すのならば、ユーザの保護が必要。

相田委員：どんなサイトにもGPSの情報を自由に渡して良いという話ではないが、認定をキャリアしかできないことが、窮屈な枠組みになっている。

藤原委員：サイトにアクセスできるから、何かトラブルが起きた時は携帯会社に責任がある、ということにはなっていないのでは。責任関係については交通整理が必要。

2. 紛争処理機能の強化、固定通信と移動通信の融合時代等における接続ルールの在り方

相田委員：自社キャリア内通話料無料というサービスが広まっている現状で、着信先に関わらず通話料が一定でなければならない必要性は感じられない。ビル&キープについて、精算に係るコストが安くなるというメリットがあり、事業者間で了解が得られれば良いと思うが、現状で接続料の原則がコスト+適正利潤である限り、片方の事業者の意見だけでビル&キープを導入することは、今の接続料算定の考え方に合わないのではないか。

酒井主査代理：ビル&キープは、二者間の合意があれば良いと思う。逆ざやについては、全部接続料を同じにするのは無理だと思うが、あまりに格差があるのも問題ではないか。ここまでは妥当という判断を別の機関がするしかないのではないか。

東海主査：指定されていて接続料を決められてしまう者と、自由に設定できる者の差が出ている場合、問題にしない訳にはいかない。事業者の主張するコスト構造が違ふことについても、あるべき範囲はある。バランスのとれた相互接続のため、何らかの水準と判断基準が必要。

ビル&キープの議論は、一種指定設備についてはコスト+適正利潤だから、相殺し合うとそれがなくなるという所に落ち着くが、もしその枠がなく、事業者間が納得するならば、促進しても良いと思うが、どうか。

相田委員：事業者間での請求の処理にお金をかけている部分については、エンドユーザから見ればコストをかけているといえるので、事業者間で合意がとれるなら認めても良いと思う。

和久井委員：新規事業者が排除されるという意見や、合意した事業者の網だけトラフィックが流れる、ということは心配する必要がある。

藤原委員：すべての事業者同士でやらない限り、現行の接続料算定は残る。一種指定の規制対象について、ビル&キープをやるなら、事業法上適法な接続料を、相殺して徴収したものと見なすといった、法律上の手当てが考えられ

る。二種指定は、規制の対象内と対象外の人がある。いずれにせよ、しかるべき料金で相殺したという擬制を置かないと、法律の規定と矛盾する。

逆ざや問題として、公取が何か判断する可能性はあるのか。接続料を高く設定することで、相手の事業経営を困難にすることがあるとすれば、着信独占という概念を入れれば可能ではないか。

和久井委員：高価格を賦課したことそれ自体を優越的地位の濫用として規制した例は従来なく、實際上、要件について明確な基準を立てることは難しいと思うが、理論的には、この種の規制が不可能ということではないと思う。

関口委員：E U型の着信独占の議論を持ち込まないと、土俵に登ってこない議論。現状の規定の枠内でいうと、二種指定しないと議論にならない。まず事業法で着信独占の概念を導入できるかについて、議論しないとイケない。

逆ざや問題の、不当性の判断で悩ましいのは、なぜ不当かを解析できない所にある。固定網では、人件費や不要な設備を持ちすぎるとか、非効率性の指摘から、接続料問題が少しずつ進展したが、移動体で、事業者がなぜ高いかについての分析ができない状況で、不当性をどう判断するのか。指定事業者が3分10円で、非指定事業者が100円という場合、10倍違うと不当という感覚もでてくるが、不当か判断する基準が何かは、100円が何で成り立っているか調べないと分からない。周波数の違いなどから設備投資を打ったことによるもので、非効率性が入っていないなら、100円が適切かもしれない。解決のためには、非規制の事業者を規制対象に取り込み、逆ざやの高い方のコスト構造を調べざるを得ない。

藤原委員：事業法上、原価主義を取っているのは明らか。二種指定から外れている人について、事業法上の一般監督権に基づいて、資料を提供させたり、勧告するといった規定は存在しているか。

事務局：電気通信事業法29条に業務改善命令という規定があり、これを使った形での措置は可能。ただし、接続や卸に係る業務改善命令については、公共の利益が著しく阻害されるおそれがあるときという要件が付いており、発動は抑制的にならざるを得ない。

東海主査：指定された事業者のコスト構造は、会計データ等で明らかになっている。それを事業者の通信コストの水準の1つとして考えると、事業者が違えばコスト構造は違うといっても、相互接続をやる以上、その範囲が一定の水準に収まることが、お互いに設備競争をしようという理念の中でビジネスを行うルールだと思う。指定まで持ち込まなくても、紛争処理委員会に持ち込まれた時に、片方の事業者のコストを1つの基準・判例的なものとして、整理が付くのではないか。

関口委員：手段は指定だけではない。お互いが納得して、相互に共通のルール

に従い算出根拠を示すことができれば、少なくとも原因については互いが納得しうる範囲となる。事業者が、互いの非効率性をどこまで排除してもらうか課題となるが。

東海主査：二種指定の場合は、コスト算定の透明性を高めていこうという事業者間の了解もあったので、その意味での前進はあるのではないか。逆ざや問題については、ドミナントが接続拒否という手段を振りかざす事態に持ち込まないような、解決方法を模索する必要がある。

森川委員：逆ざやについて、周波数帯が違うとか、コスト水準の違いをクリアにするのも重要ではないか。具体的な接続料に関しては、一種指定ではないので、コストの積み上げといってもかなり幅がある。今の二種指定レベルのような基準で、透明化をはかってほしい。

相田委員：事業者の規模等で、当然コストが異なってくるので、事業者の差が〇%以内じゃないといけない、というのは適切ではない。こういうものはコストに入れて良いというコンセンサスを作ると同時に、一種指定ほど正確な積み上げをしないならば、誤差がある範囲に収まるような計算をして、結果的に出てきた数値は誤差〇%までの正しい計算をしています、といった形はどうか。公開するか、第三者機関がチェックできるような枠組みが必要。

東海主査：二種指定の事業者が2者いて、会計データの整理の仕方が違うので、その辺りは整理しないといけない。接続料の算定の根拠はコストで、こういうものが含まれていくべきと言えば、設備競争をしている事業者は、自ずと一定の幅に入ってくるはず。ガイドラインなどで、その方向は導けるのではないか。

酒井主査代理：指定事業者と、接続先の事業者は、周波数は違うにせよ、エンドエンドの端末料金・通信料金はそれほど変わっていないはず。接続料だけが10倍違う場合は何かがおかしい。エンドエンドの利用者料金が何倍か違うなら仕方ないし、作り方によっても違うのだろうが、何らかの形でチェックするルールや基準を決めても良いのではないか。

和久井委員：逆ざや問題について、具体的問題をどうするかは、方向性が固まりつつあるように思う。

一定の規制を行うことで社会的な費用が発生する可能性があり、そういうことも考えにいった上で、なお規制する必要がある場合に限って、規制するというアプローチが妥当であると思う。独禁法上、不当に高額な料金を徴収するという点については、これまで規制が行われてこなかったが、その理由はこうした規制の弊害を考えたことにもあるのではないか。

紛争処理機能の強化について、コンテンツ配信業者に適用していくとなると、具体的な問題として上がってくるのは、先ほども論じられたような、抱

き合わせ、拘束条件付取引、排他条件付取引のようなことになりそうに思うが、これは公正取引委員会で対応するのはだめなのか。

事務局：どのような事例を紛争処理の対象にするかは議論があるが、今回の問題提起は、主に接続という部分にフォーカスを当て、CPとかプラットフォーム事業者も接続していることを踏まえ、電気通信事業法上の概念をベースとして考えていくことになる。

東海主査：紛争を処理するときには、法律の根拠が必要。独禁法的な発想と、電気通信事業法とでは、判断基準が自ずと違ってくる。電気通信事業者同士の問題は、事業法の精神の中で紛争処理委員会が整理すべきであり、場合によっては、公取の判断と異なる可能性も無いわけではない。

紛争処理という言葉が良くないのかもしれないが、紛争までいなくても、何かのコンフリクトがあるときに、それを解決する機関が存在することは大事。さらに、紛争の現場から吸いあげて政策に活かしていくという情報収集機関でもある。垂直的な問題についても事業法に係る何らかの判断をしてもらいたいというニーズに対応するため、紛争処理の機能を強化することが必要。

関口委員：コンテンツ配信レイヤーなど電気通信事業者に該当しない者を、事業法の中でどう位置付けるかについては議論が必要。

垂直的市場統合への対応について、今までは、設備を持っている事業者を中心とした事業法の体系だったが、上位レイヤーに様々なウェイトがかかって、相対的に設備を持っていることに対する重みが変わってきた。レイヤー概念自体は事業法に存在しないが、紛争処理委員会の機能強化に関連して、このような上位レイヤーをどう取り扱うのか、議論したら良いと思う。

藤原委員：事業法154条以下にあっせん・仲裁に関する規定があるが、電気通信設備の接続というのをキーワードにしている。これを拡大したとしても、設備との接続というポイントの範囲で、あっせん等の対象を広げていくのであれば、難しい改正ではない。

東海主査：ここまで4つの検討項目について自由に議論頂いた。今後整理をしなければならぬ。

以上