

意見書

2009年6月25日

総務省 総合通信基盤局
電気通信事業部 料金サービス課 御中

154-0012

世田谷区駒沢 3-2-1 伊藤ビル

えでいっとねっとかぶしきがいしゃ
EditNet株式会社

代表者 代表取締役 のぐち たかし
野口 尚志

平成 21 年（2009 年）5 月 26 日付け情郵審第 3013 号で公告された接続約款の変更案に関し、別紙のとおり意見を提出します。

(意見の要旨)

- 現行の「フレッツ」では、多数の事業者が相互接続を行い、消費者はその中からよりよい条件のサービスを選ぶことができる。このモデルは、基本的なところにおいて維持すべきである。
- ネイティブ方式の「3社条項」は、NWのオープン化の理念とも合致しない。また、第一種指定電気通信設備の接続義務と照らしても不適切であり、そもそも認められるべきではない。
- ネイティブ方式が「基本的な接続機能」よりも有利な条件で相互接続できるようになってしまえば、「3社」になれた事業者とそれ以外の事業者の間で、競争が大きく歪められることになる。このため、ネイティブ方式の接続可能事業者が制限されている以上は、条件がトンネル方式と同等でなければならない。
- 特に、トンネル方式のISPを利用する利用者が「アダプタ」の代金を負担する必要があることについて、初期費用で1万円程度の差が生じてしまえば、ネイティブ方式との競争上著しく不利になる可能性がある。ネイティブ方式を認可するのであれば、最低限、アダプタの代金が利用者の負担とならないようにする必要がある。
- 3社のいわゆる「代表ISP」は、第一種指定電気通信設備への接続上不可欠な役割を持つものであり、一種指定並みの規制（提供義務及び約款化の義務など）が課せられる必要がある。
- ネイティブ方式では、代表ISPが必ず活用業務を利用することとなっており、しかも広域化機能は非指定設備であることから、一種指定に接続するために、非指定を経由する必要性が生じるという問題が生じ、本来のNTT東西の業務を大きく逸脱する。
- ある時点のローミング利用者数の上位3社が固定的に今後もネイティブ方式での相互接続が行いいうるとするのは、市場の寡占化につながる。
- 「3社」の選定過程が不透明であり、厳正な選定が担保されているとはいいがたい。
- 公正競争上、NTTグループの会社や、特定のISPの影響力が及ぶ事業者が代表ISPになるのは制限されるべきである。
- 電気通信業界の事業再編が活発であることを考慮し、「3社」の間で合併や事業統合等が生じても、公正競争が担保されるようにしておくべきである。
- ネイティブ方式の「網内折返し」は、プロバイダ責任制限法や犯罪捜査への対応等に影響を与えることが考えられる。また、迷惑通信への対応ポリシーが、網内折返し通信とISP経由通信で異なる事例などが生じる。網内折返しについては、それを前提としたサービスの設計をすべきではない。

- (別紙)

1 総論

電気通信事業の競争促進によるサービスの向上の歴史は、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、総称して「NTT 東西」といいます。）のネットワーク（NW）のオープン化の歴史と同義といっても過言ではありません。

電話網の時代のサービスも、「フレッツ」におけるサービスも、多くの事業者が NTT 東西の NW と相互接続を行うことで、事業者間の競争が促進され、消費者は多くの事業者の中から条件のいいサービスを選ぶことができるようになってきました。

このため、多数の ISP 事業者が直接相互接続を行い、各社が競争のうえサービスを提供できる現行のフレッツのしくみは、基本的なところにおいて維持すべきです。

2 ネイティブ方式のいわゆる「3社条項」について

公正競争を担保するため、電気通信事業法では一定の不可欠設備を指定電気通信設備として指定し（33条）、接続約款の設定及び届出の義務を課し、原則として全ての接続事業者に対し同条件で相互接続の求めに応じなければならないこととされています。

この規制は NW のオープン化を推進し、事業規模や業歴を問わず一定の条件で事業に参入できることから、電気通信事業の競争の拡大に寄与してきました。

しかしながら、今回申請された約款変更案によれば、ネイティブ方式のいわゆる代表 ISP が 3 社に制限されています。

NTT 東西において、この制限を撤廃できるめどは立っておりません（事業者説明会での回答）。

第一種指定電気通信設備の開放が義務付けられているにもかかわらず、3社としか相互接続をしないことは、NW のオープン化の理念、また、電気通信事業法が相互接続に応じる義務を課していることに照らし、明らかに不適切です。

したがって、この制限が撤廃されるか、または相互接続を行いたい事業者をいずれも受け入れるのに十分な制限にならない限りは、そもそもネイティブ方式が認められるべきではありません。

3 トンネル方式との関連

本件の申請においては、トンネル方式を「基本的な接続機能」、ネイティブ方式を「個別的に用いる機能」と考えられています。トンネル方式は「第一種指定電気通信設備については、できる限り多くの事業者が利用の公平性が確保された形で、適切な条件により利用可能であることが必要であることを踏まえ」（申請概要）た上で、接続希望の事業者をすべて受け入れられることなどから基本的な接続機能に位置づけられ、一方のネイティブ方式は、接続可能な事業者数が 3 社に制限されることから、基本的な接続機能といえず、個別的機能に位置づけられています。

そのため、本件認可申請の前提としては、トンネル方式の提供により参入希望の事業者はすべて受け入れられるのであるから、ネイティブ方式が 3 社に限られても問題はないとの考えがあるのではないか

と思われます。

しかし、ネイティブ方式のほうがトンネル方式よりも条件が有利になってしまえば、3社にのみ有利な条件での接続が認められることになり、ネイティブ方式での接続ができた事業者と、できなかった事業者の間で、競争が大きく歪められることとなります。

このため、ネイティブ方式の接続可能事業者が制限されている以上は、「基本的な接続機能」による接続に比べて条件が有利であってはなりません。

トンネル方式の利用者がIPv6サービスを利用するには「アダプタ」を設置する必要があり、利用者が負担する初期費用の段階から大きな差になります。つまり、ネイティブ方式採用のISPは、利用者に対し、「アダプタ不要」の条件で集客を行いうるということであり、一般的消費者がサービス利用のための初期費用を重視する傾向にある以上、既にトンネル方式が不利に働く可能性が高いといえます。特に、ネイティブ方式が先行してサービスを開始した場合は、より顕著に生じると考えられます。

なるほど、ISP事業者が負担する金額の範囲については、トンネル方式のほうが「インターフェースパッケージ相当」とされている分、ネイティブ方式に比べて少ない可能性はあります。しかし、その一点を持って、アダプタが利用者の負担となる分の不利益を補ううるとは、現時点で両方式でのISP事業者の負担額が流動的であることから、必ずしも断言できません。

以上から、仮にネイティブ方式が認可されるとしても、接続可能事業者数が3社ときわめて制限されることから、「基本的な接続機能」であるトンネル方式で接続する事業者が競争上不利にならないことが担保されるだけの条件を付す必要があります。具体的には、最低限、トンネル方式で必要となるアダプタの費用負担について、利用者の負担とならないようにする必要があります。

4 接続義務との関連

第一種指定電気通信設備については、当該設備を設置する電気通信事業者には認可約款に基づく条件で相互接続に応ずる義務があり（電気通信事業法32条及び33条）、各事業者が同じ条件で相互接続ができることが担保されています（32条の義務を担保するために、33条は極めて重要な役割を持っているといえます）。

ネイティブ方式は、当初から3社に限定して接続に応ずるとしており、そもそも接続義務との関連できわめて不適切です。

また、いわゆる代表ISPは第一種指定電気通信設備を有する事業者にあらず、33条による義務を負っていません。そのため一般のISPと代表ISPとの関係は相対契約であり、すなわち事業者間の力関係に委ねられます。

本来第一種指定電気通信設備との相互接続に適用されるべき規制が、代表ISPを介在させなければならぬゆえに、実質的に及ばなくなることは、きわめて不適切です。

よって、仮にネイティブ方式が認可されるとしても、いわゆる代表ISPに対し、第一種指定電気通信設備と同様の規制、すなわち、接続義務及び約款化の義務を課する必要があります。

5 活用業務との関連

NTT 東西は「地域電気通信事業を営営することを目的」とする電気通信事業者であり（NTT 法 1 条 2 項）、いわゆる活用業務は、地域電気通信事業のために保有する設備等を活用して行う業務という位置づけになっています（同 2 条 5 項）。

フレッツの広域化機能は、まず地域通信であるフレッツの県内 NW があって、それに加えて ISP 事業者の希望により提供される機能です。つまり、ISP 事業者は、NTT 東西の本来業務である県内通信のみを NTT 東西に委ねて事業展開を行うか（その場合、県内のみで展開する地域密着型の事業者と、自前で県間網を構築して全国展開を行う事業者があります）、または NTT 東西の活用業務を利用して広域展開を行うかを、各事業者の判断により選択することができます。

しかし、ネイティブ方式では、接続する ISP が必ず活用業務を利用することとなっており、しかも、広域化機能は非指定設備であることから、「第一種指定電気通信設備に接続するために、必ず非指定設備を経由する必要がある」ことになり、本来の NTT 東西の業務を大きく逸脱することになります。

6 「3 社」の選定基準・過程

ネイティブ方式での接続を行う「3 社」を選定する方法は、「現時点のインターネット接続サービスの契約数」とされています。

しかし、3 社の制限が撤廃されるめどが立っていない以上、本件サービス開始という一時点におけるローミング利用者数の上位 3 社が今後も固定的に相互接続を行いうるとするのは、現在のマーケットシェアを固定化するどころか「3 社」による寡占を招くこととなり、きわめて不適切です。

その「3 社」の選定過程についても、総務省への報告義務がない ISP 事業者の契約数について検証する方法がないことや、代表 ISP 候補者またはそれらに申し込みを行った ISP 事業者に不正な行為があった場合の扱いが明確でないなど（事業者説明会では、「性善説」という回答までありました）、いまだ多くの問題があります。

選定過程についても単に NTT 東西が提出資料を基に選定するとされるだけで、各社の状況等は（申し込みをした事業者でさえも）開示できることになっておらず、およそ厳正な選定が担保されとはいえない状況です。

7 公正競争の阻害

いわゆる代表 ISP が 3 社に制限される以上、公正競争の観点から、NTT 東西と資本・人的関係を有する会社はもちろん、NTT グループの会社が代表 ISP となることは禁止されるべきと考えます。

また、代表 ISP が消費者向けの ISP サービスも提供している場合、他事業者への役務提供に際し差別的条件を設ける可能性が非常に高いといえます。このため、特定の ISP との資本関係が強い（親会社である場合も子会社である場合も含まれます）事業者についても、代表 ISP としての参入が制限されるべきです。

これらの条件は、3 社選定後の事業買収や合併等がなんら制限されていない以上、選定後も継続して

担保される必要があります。

「3社」の制限は「技術上の制約」となっており、それはすなわち、3社の間で合併や事業買収等により、いわゆる代表ISPが（実質的な場合を含め）2社ないし1社になってしまったとしても、新たな事業者の参入が不可能であることを意味します。（単純に申請案を読めば参入可能であるように読めますが、仮に追加参入が可能であるとすれば、技術的には4社分以上のNWが接続されることとなるため、そもそも3社の制限に根拠がないこととなります。）

以上のことから、6項と7項をあわせて、仮にネイティブ方式が「3社条項」を残したまま認可されるにしても、(1)「3社」が固定化されることは不適切であるから、定期的な入れ替えを行うなどの措置を行うべき (2)選定過程には問題が多く、およそ厳正な選定が行われるとはいえないから、透明性及び厳格性が担保される選定方法に見直されるべき (3)NTTグループや特定のISPの影響力が強い事業者の参入については禁止ないし制限が課されるべき (4)事業者間のM&Aなどが頻繁に行われる現状に鑑み、買収、合併、事業譲渡等があっても、公正競争が担保されるような厳しい制約を課するべきです。

8 網内折返しの問題

ネイティブ方式では、いわゆる「網内折返し」が提供されることとされています。

この問題については、NGNのマーケットシェア次第では、実質的にNTT東西がISPの機能を提供してしまうことの問題、ISPを通らずに通信が完結する問題が考えられます。

前者の問題としては、ネイティブ方式のマーケットシェアが高まるにつれ、網内折返しで済む通信の割合が高くなることから、必ずISPを経由して通信を行う必要があるトンネル方式に比べ、ネイティブ方式のほうがパフォーマンスが有利になり、競争上有利に働くこととなります。

後者の問題は、ネットワークポリシーが実質的にNTT東西に委ねられることを意味します。

各ISPは従来から迷惑行為や違法行為への取り組みの一環として、OP25B(Outbound Port 25 Blocking)の実施、プロバイダ責任制限法に基づく送信防止措置や発信者情報開示等への対応を、各社の判断で行ってきました。

しかし、網内折返し通信が存在するNGNで同様の措置を行うには、NTT東西が同様の行為を行うほかありません。仮に実施するとすればネイティブ方式の利用者がすべからず影響を受けるために、法令に準ずるような根拠の整備が必要となり、逆に実施しないとすれば、各ISPの取り組みの抜け穴を生じさせることとなります。もちろん、NTT東西といわゆる代表ISPでネットワークポリシーが異なることは容易に想定され、その場合、網内折返し通信とISP経由通信で異なるネットワークポリシーが適用されることとなります。

そして、発信者情報開示や捜査機関からの照会ないし令状に基づく発信者の探知についても、NTT東西といわゆる代表ISPが重疊的に関与することになり、これら手続きの迅速性や的確性を損なうことになりかねません。

これらの点から、ネイティブ方式におけるいわゆる網内折返し通信については、現時点では慎重に考えるべきであり、それを前提としたサービスの設計は望ましくないと考えます。