

競争セーフガード制度に基づく検証結果(2009年度)

2010年 2月
総務省

1 制度の概要

総務省は、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ため、2007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、2008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、2008年7月、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、2009年6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、8件の意見が提出された。さらに、同年8月、当該意見募集の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、10件の意見が提出された(同年9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、62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。

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(2009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(41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、2009年10月16日付け情報通信審議会答申「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」(以下「接続ルール答申」という。)を踏まえ、ブロードバンド市場における公正競争環境の整備等を図る観点から、適切に対処する。

ア 指定要件に関する検証

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等の論点(意見5～6)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

イーサネット系サービス等のデータ通信網について、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10)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 アンバンドル機能の対象に関する検証

(ア) イーサネットサービス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16~18)について

イーサネットフレーム伝送機能については、NGN答申において示されたとおり、イーサネットサービスはユーザのネットワーク全体を単一の事業者が一括して提供することが望ましいという特性があり、また今後イーサネットサービスに係る需要が拡大することが想定されることにかんがみると、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。)が従来の県域を越えた県間のサービスに進出するに際しては、公正競争を担保する措置が必要であることから、競争事業者からの具体的な接続要望等を見極めた上で、イーサネットサービスに係る機能のアンバンドルをすることが必要と考えられる。

この状況に現時点で特段の変化もないことから、イーサネットサービスに係る機能(イーサネット接続機能)については、引き続きアンバンドルの対象とすることが適当である。

(イ) 次世代ネットワーク(以下「NGN」という。)の帯域制御機能や認証・課金機能(プラットフォーム機能)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)について

接続ルール答申で示されたとおり、プレゼンス情報提供機能やセッション制御機能等のNGNのプラットフォーム機能については、他事業者の求める情報がSIPサーバで把握可能な情報か否かについて検討することや、SIPサーバに対して複数の指示が来た場合のセッション制御の方法や、NGNの外部からの指示で通信当事者に無確認でセッション制御することのセキュリティ又は個人情報保護上の課題等について検討することが必要となる。このため、まずは当該機能のアンバンドルを要望する事業者が、具体的な要望内容をもとに、NTT東西と協議を行い、NTT東西は、その実現に向けて積極的に対応することが適当である。総務省においては、これらの協議状況を注視し、技術的な困難性や過度の経済的負担が生じないかを確認した上で、アンバンドルの要否を検討することとしているところであり、NTT東西に対して、2010年3月末までにその協議状況について報告を求めているところである。

なお、NTT東西においては、NGNに新たな機能追加を行う場合には、接続事業者等に対して、可能な限り速やかに情報提供を行うことが期待される場所である。

(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。

なお、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、接続ルール答申を踏まえ、モバイル市場における公正競争環境の整備等を図る観点から、適切に対処する。

ア 指定要件に関する検証

有限希少な公共財である電波を割り当てられている携帯電話業者は、全て第二種指定電気通信設備規制の対象にすべきとの指摘(意見22)について

接続ルール答申で示されたとおり、二種指定事業者に指定する端末シェアの閾値(25%)については、他に採用すべき合理的な割合も存在しないことから、現時点でこの考え方を変更する積極的理由は認められないが、二種指定制度の規制根拠については、指定電気通信設備制度の包括的な見直しが必要となった場合に、当該見直しの中で改めて検証を行うことが適当である。

イ 指定の対象に関する検証

上位レイヤー設備も、公正競争の確保のため、第二種指定電気通信設備の対象にすべきとの指摘(意見24)について

総務省は、接続ルール答申を受け、本年度中に二種指定電気通信設備制度の運用に関するガイドライン(以下「二種指定ガイドライン」という。)を策定し、二種指定ガイドラインを策定するに当たっては、次の点について検討することとする。

- ① 二種指定ガイドラインにおいて、アンバンドルに係る仕組みを設けること。
- ② アンバンドルに係る仕組みにおいて、「アンバンドルすることが望ましい機能」の対象を第二種指定電気通信設備との接続に係る機能とし、「アンバンドルすることが望ましい機能」に位置付けるに当たっては、当該機能に係る設備を第二種指定電気通信設備に指定することの妥当性についても検討すること。

(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

**NTT東西の県域等子会社(100%子会社)等を通じた共同営業等は脱法
行為であり、県域等子会社等に対し禁止行為規制を適用する等の措置を講じ
るべきとの指摘(意見27)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、一昨年度及び昨年度の検
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
についても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。

昨年8月から10月にかけて、西日本電信電話株式会社(以下「NTT西日本」
という。)の従業員が、同社が他の電気通信事業者の電気通信設備との接続
の業務に関して入手した他社への電話番号移転に関する情報を県域等子会
社に提供した等の事案が判明した。

NTT西日本の従業員の行為は、電気通信事業法第30条第3項第1号に抵
触するものであり、当該行為等は、同社の顧客情報管理システムの在り方等
の要因によるものと認められることから、本年2月4日、電気通信事業法第29
条第1項第12号の規定に基づき、同社に対し、業務の改善その他の措置をと
ることを命じたところである。

総務省としては、本年3月4日までにNTT西日本から提出される業務改善
計画、また、以後、平成24年3月までの間、3カ月ごとに同社から提出される
報告を精査し、電気通信事業の公正な競争を確保するため、適切に対応して
いく。

なお、上記事案を受け、東日本電信電話株式会社(以下「NTT東日本」とい
う。)に対しても、本年2月4日、業務の運営の在り方について改善を要請した
ところであり、同社から提出される実施計画及び報告を精査し、電気通信事業
の公正な競争を確保するため、適切に対応していく。

イ 引き続き注視する事項

- (ア) NTT東西の116窓口での加入電話の移転・転居の手續に際し、フレッツ光サービスへの勧誘等の営業活動が依然として継続されており、活用業務認可条件等に照らして問題があるとの指摘(意見28)について

昨年度の検証に基づき、昨年2月25日、NTT東西に対して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が行われることのないよう、改めてその周知・徹底を図ることを要請し、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、当該措置の運用が徹底されない場合には、電気通信事業法及び電気通信事業分野における競争の促進に関する指針に照らし、電気通信事業法第30条第3項第1号等に抵触する又は潜脱するおそれがある。

このため、昨年度の検証結果に基づく要請を受けて実施しているNTT東西における周知・徹底状況を踏まえ、引き続き注視していくとともに、本年2月4日の業務改善命令を受けてNTT西日本から提出される業務改善計画及び以後3カ月ごとに提出される報告並びに同日の改善要請を受けてNTT東日本から提出される実施計画及び報告を精査し、電気通信事業の公正な競争を確保するため、適切に対応していく。

- (イ) NTT東西の通信レイヤーにおける市場支配力の上位レイヤーへの不当な行使や当該市場支配力を起点にしたグループドミナンスの行使がなされないよう注視が必要であるとの指摘(意見29、41)について

本指摘は「コンテンツプロバイダ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東西又は株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ(以下「NTTドコモ」という。)が「コンテンツプロバイダ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。

- (ウ) NTTファイナンスが提供するNTTグループカードの「おまとめキャッシュバック」は、実質的に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当たることにより変わりがないとの指摘(意見31)について

本件において指摘されている事案は、「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く、また、NTTグループ以外の事業者の電気通信サービスも組み合わせて提供されていることから、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の実態如何によっては、「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」等を禁止した電気通信事業法第30条第3項第2号や同法第31条第2項第2号、「日本電信電話株式会社の移動体通信業務の分離における公正有効競争条件」(2)及び「NTTの承継に関する基本方針」(七)(八)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。

- (エ) ドコモショップをNTTドコモの顧客対応部門と同一とみなし、NTTドコモと同等の禁止行為規制の適用等を行うべきとの指摘(意見32)、家電量販店等において、OCNの優先的取扱いやフレッツ光と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の指摘(意見33)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、エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社(以下「NTTコミュニケーションズ」という。)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、NTTドコモは販売代理店がNTTドコモの代理店契約とは別に、販売代理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」に該当するとの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42)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。

- (カ) NTT東西及びNTTコミュニケーションズの法人営業の集約に関連し、NTT東西及びNTTコミュニケーションズが共同営業を行っている事例が見受けられるとの指摘(意見44)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してしているが、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。

- (キ) NTTコミュニケーションズがNTT再編成時に取得した加入者情報を活用したアウトバウンド営業を行っている不適切な事例が存在しているとの指摘(意見47)について

NTTコミュニケーションズはアウトバウンド営業は、自社サービスの利用実績のある利用者に対して実施しているものであるところであるが、NTT再編成の際に継承した加入者情報であって他事業者が用いることができないものを用いて、NTT再編成後にNTTコミュニケーションズの利用実績のない利用者に対して営業活動を行うことは、「NTTの承継に関する基本方針」(九)に抵触する又は潜脱するおそれがある。NTTコミュニケーションズによる営業活動について引き続き注視していく。

- (ク) 活用業務認可制度によりNTT東西の業務範囲規制が形骸化していることから、公正競争確保の観点から、活用業務認可制度の在り方の検証が必要等との指摘(意見49、50)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。

- (ケ) NTT西日本が恒常的に提供している「光ぐっと割引」は、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52)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。

- (コ) NTT東西の「フレッツ・テレビ」サービスは、依然としてNTT東西が放送サービスの提供主体であると誤認されている状況に変わりがないため、追加的措置を講じる必要があるとの指摘(意見53)について

昨年度の検証に基づき、昨年2月25日、NTT東日本に対して、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周知・徹底することを要請し、NTT東日本は、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、現行の日本電信電話株式会社等に関する法律においてはNTT東西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東西による放送サービスと誤解することのないよう、NTT東西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ことが適切である。

このため、昨年度の検証結果に基づく要請を受けて講じている措置の運用状況等について引き続き注視していく。

- (サ) NTT東西のひかり電話に関して不適切な営業活動が行われていることから、NTT東西に対し営業マニュアル等の報告・公表等を義務付けるべきとの指摘(意見59)について

NTT東西は、2008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。

ウ その他の事項

NTTドコモ等の電気通信事業者や県域等子会社等の非電気通信事業者をNTT東西の特定関係事業者に追加すべきという指摘(意見39)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、厳格なファイアウォールを設けるものである。

一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、一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、一昨年度及び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、本年2月4日の業務改善命令を受けてNTT西日本から提出される業務改善計画及び以後3カ月ごとに提出される報告並びに同日の改善要請を受けてNTT東日本から提出される実施計画及び報告を精査し、電気通信事業の公正な競争を確保するため、適切に対応していく。