

# 公正競争の一層の活性化に関する 論点整理

2010年10月26日

## 論点

- 我が国の競争政策は、事業者間のより一層公正な競争を通じた料金の低廉化とサービスの多様化を推進することにより、利用者利益の最大化を図ることを基本とするとともに、事業者間競争は、サービス競争と設備競争の両面から促進することが必要ではないか。
- その上で、公正競争環境の整備を図る観点から、主に以下の点について検討することが必要ではないか。
  - ①アクセス網(ボトルネック設備(※))のオープン化等の在り方      ※第一種指定電気通信設備。加入光ファイバ、メタル回線等
    - ・FTTH市場の競争状況等を踏まえた加入光ファイバ接続料の在り方
    - ・設備競争の状況や電柱・管路等の線路敷設基盤の開放状況等を踏まえた設備競争促進の在り方
  - ②中継網(ボトルネック設備)のオープン化の在り方
    - ・PSTN(電話交換網)からNGN(次世代ネットワーク)への計画的な移行、上位レイヤー市場(コンテンツ・アプリケーション配信市場等)の発展等を踏まえたNGNのオープン化の在り方
  - ③ボトルネック設備利用の同等性確保の在り方
    - ・NTT西日本において接続情報の目的外利用の事案が発生したこと等を踏まえ、ボトルネック設備のオープン化の趣旨を担保する観点からのボトルネック設備利用の同等性確保の在り方
  - ④NTTの在り方
    - ・③を構造的な措置により担保する場合等におけるNTTの在り方、業務範囲の在り方等
  - ⑤総合的な市場支配力に着目した規制の在り方
    - ・NTT東西のグループ間連携による業務の運営実態等を踏まえたドミナント規制の在り方
    - ・現行の設備シェアに着目して市場支配力評価等を行うドミナント規制の枠組みについて、固定通信市場と移動通信市場の融合、上位レイヤー市場の発展等の市場環境の変化を踏まえた今後の在り方
  - ⑥利用者料金規制の在り方
    - ・メタルから光への移行が進展する状況等を踏まえた利用者料金規制の在り方

## 現状

- ボトルネック設備を設置する事業者(NTT東西)は、ボトルネック設備の接続料等について接続約款を作成(認可制)することとされ、当該接続料は、コストに適正利潤を加えた水準で定めることとされている。
- 2008年度から2010年度までの加入光ファイバ接続料は、当該3年間の需要と費用を予測する方式により、4,610円(NTT東日本)、4,932円(NTT西日本)の水準に設定。来年度以降の加入光ファイバ接続料は、NTT東西の申請を受け、情報通信行政・郵政行政審議会への諮問・答申を経て本年度内に認可する予定。

## 論点

- 超高速ブロードバンド基盤は、90%の世帯に整備されているものの、利用率は30%超にとどまっている状況にあり、FTTH市場のNTT東西のシェアは、依然上昇傾向(約75%)にある。このような状況の中、FTTH市場のサービス競争を促進する観点から、加入光ファイバ接続料の在り方について、設備競争への影響も考慮して、どう考えるか。
- 加入光ファイバは、通常1芯を8つに分けた分岐回線により提供されているが、加入光ファイバ接続料については、これまで、1芯単位に接続料が設定されている。利用実態を踏まえた接続料低廉化のための方策として、分岐回線単位の接続料を設定することが提案されているが、以下の点を踏まえ、どのように考えるか。
  - 1芯単位の接続料設定は、相対的には設備競争に配慮した方法であること。他方、加入光ファイバ1芯には、最大8本の分岐回線が接続できるため、少ない分岐回線のみ利用する事業者には割高な設定方法であること
  - 分岐回線単位の接続料設定では、利用分岐回線分だけのコスト負担となるため、サービス競争はより容易となること。他方、設備競争への影響、モラルハザード的利用(※)の懸念などがあること。また、分岐回線単位の利用において、OSU(Optical Subscriber Line: 光伝送装置)を複数事業者で共用する場合、技術面・運用面等で更に検証が必要と考えられること

※利用しない分岐回線に係るコストは、全額自己負担ではなく、他事業者と分担することになるので、1分岐回線だけを利用するような形態が多数出現することが懸念。
- また、FTTH市場の競争活性化の観点から、サービス競争の促進とともに、設備競争の促進が必要ではないか。この点、これまで、総務省では、公益事業者が保有する電柱・管路等の線路敷設基盤のオープン化を図る観点から、「公益事業者の電柱・管路等使用に関するガイドライン」を策定(2001年)し、事業者の要望等を踏まえ数次の改正を行ってきているが、設備競争の現状や線路敷設基盤の開放状況等を踏まえ、設備競争の促進を図る観点から更にどのような措置が必要と考えられるか。

### 現状

- ボトルネック設備のオープン化については、設備の機能ごとにアンバンドル(機能の細分化)することが義務付けられている。アンバンドルは、他事業者の要望があり技術的に可能な場合は、過度の経済的負担がない限り行うことが必要とされている。
- NGN(次世代ネットワーク)と加入光ファイバは、一体的に設置され連携して機能するように設計されているため、NGNでは、NTT東西の光アクセスユーザに対し、他事業者がPSTNで提供している中継網によるサービスを提供することが困難となっており、そのような状況の中で、PSTNからNGNに移行が進展。

### 論点

- NGNのオープン化については、①NTT東西が、設備の寿命を考慮しつつ、PSTNからNGNへの計画的な移行を実施する考えを示していること、②上位レイヤー市場の発展に伴い、電気通信事業者だけでなく、コンテンツ配信事業者等のニーズに対応する観点も重要となっていること、を踏まえて検討することが必要ではないか。
- 上記①の観点からは、NTT東西が今秋に公表予定の概括的展望を踏まえつつ、PSTNで実現している機能(番号ポータビリティ、G C(加入者交換機)接続機能など)のうち、どのような機能をNGNで実現する必要があるかについて、その実現方法やコスト負担の在り方などを含め、早急に関係者も交えた協議・検討を行うことが必要ではないか。
- この際には、利用者利便の観点とともに、PSTNで実現している競争環境(マイライン等)を踏まえつつ、IP網の特性に応じた公正競争環境をどのように確保するかという観点が重要となるのではないか。
- 上記②の観点からは、ネットワーク事業者同士の接続のための機能だけではなく、コンテンツ配信事業者等の上位レイヤー事業者が、NGN上にサービスプラットフォームを構築するために必要な機能(認証・課金、帯域制御などの通信プラットフォーム機能)についても、アンバンドルする方向で検討することが適当ではないか。
- ただし、アンバンドルの可否の判断に際しては、技術的な実現可能性や経済的負担の程度を考慮することが必要となるため、アンバンドルすべき機能の要望内容が具体化・明確化される必要があることを踏まえつつ、その有効な実現方策について検討することが必要ではないか。

## 現状

- 一種指定事業者（NTT東西が該当）は、ボトルネック設備の接続条件（手続・情報等）について、自己の利用部門と他事業者との間で同等とすることが、認可要件とされている。
- 一種指定事業者は、ボトルネック設備管理部門と利用部門との間の内部相互補助をモニタリングする等の観点から、両部門の損益状況等を明らかにした接続会計を整理することとされている。
- 一種指定事業者は、接続業務に関して知り得た情報の目的外利用・提供等が、あらかじめ禁止されている。

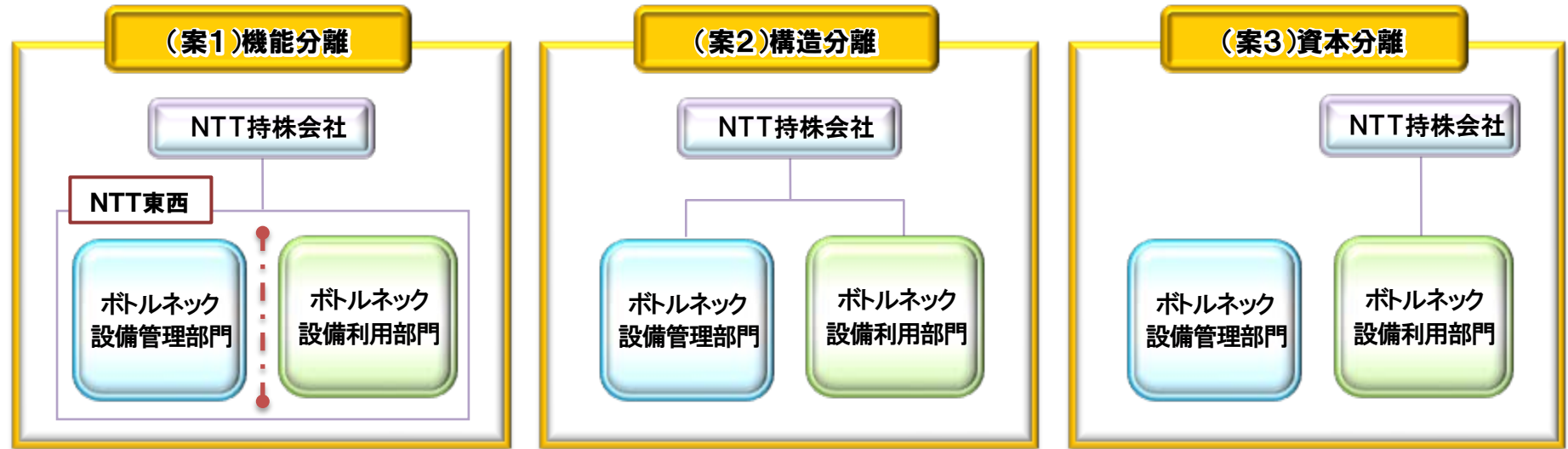
## 論点

- ボトルネック設備をオープン化しても、オープン化された設備について、NTT東西の小売部門と競争事業者の間の利用の同等性が確保されないと、オープン化の趣旨が失われることになる。この点、現行制度でも、NTT東西には、接続情報の目的外利用の禁止、接続会計の整理などにより、ボトルネック設備の同等性確保を図る措置を講じることとされているが、2009年にNTT西日本における接続情報の目的外利用の事案が発生したこと等を踏まえ、ボトルネック設備利用の一層の同等性確保の在り方についてどのように考えるか。
- ボトルネック設備利用の同等性を更に確保することが必要と考える場合、新たにどのような措置を設けることが必要と考えられるか。また、NTT西日本の事案は、既に設けられている措置が遵守されなかったことに起因していることにかんがみると、既存の措置の適正な遵守を担保するための措置を設けることも考えられるが、どうか。検討の際は、電気通信事業との差異を踏まえつつ、金融商品取引法等に基づく証券会社に対するファイアウォール規制など、他業界の例を参考にすることも考えられるのではないか。
- ボトルネック設備の利用の同等性を更に確保することが必要と考える場合、対象となる設備の範囲についてどのように考えるか。現行のボトルネック設備のうち、アクセス網のみを対象とする考え方と、アクセス網と中継網（ボトルネック設備全体）を対象とする考え方の2つがあるが、以下の点を踏まえ、どう考えるか。
  - NTT東西のネットワークにおいては、加入光ファイバとNGNが一体的に設置され連携して機能する点
  - 現行のドミナント規制では、アクセス網と中継網では、規制内容に差異が存在しない点
  - アクセス網は、利用者に最も近接する設備としてその利用が他事業者にとって最も不可欠である点



## 論点

■ ボトルネック設備利用の同等性確保のための措置について、NTTの在り方を見直すことにより実現する場合は、一般的に、以下の3案が考えられるが、どうか。



■ NTTの在り方を検討する場合は、多角的な観点からの総合的な評価が必要であるが、どのような視点に基づき、評価することが適当か。評価の視点としては、①国民のアクセス権の保障、②設備競争の促進、③サービス競争の促進、④グローバル競争への対応、⑤NTT株主への影響、⑥実現のための時間・コスト、⑦「光の道」の整備促進、が考えられるが、どうか。

■ 上記の評価の視点を前提にする場合、現状維持、案1、案2、案3について、どのように評価するか。

■ NTT東西は、同一都道府県内の電気通信業務が本来業務であり、県間を超えて提供するブロードバンドサービスやひかり電話は、NTT法に規定する活用業務認可制度を利用することにより、本来業務以外の業務として行っている。NTT東西の業務範囲については、ICTの利活用を促進しブロードバンドの普及を図る観点から、NTT東西が多彩なサービスをより円滑に提供できるようにする考え方と、公正競争環境を確保する観点から、業務範囲を一定程度制限する考え方があること等を考慮して、今後の在り方についてどのように考えるか。

### 論点(続き)

- 本タスクフォースのヒアリングにおいて、ソフトバンクから、NTT東西のアクセス回線部門をNTTグループから資本分離した会社として設立し、当該アクセス回線会社が、2011年度からの5年間で、全世帯に計画的に光を整備(メタルは撤去)する構想が示されている。このアクセス回線会社構想のメリットについてどのように考えるか。
- 他方、このアクセス回線会社構想については、NTTや設備競争事業者から、投資額や維持コストの過小な算定、純資産額が債務超過に陥る点などが課題として指摘されているが、アクセス回線会社の事業成立性についてどのように考えるか。5年間で光を整備することの実現可能性(工事力確保の課題等)についてはどうか。
- NTTから分離したアクセス回線会社が光の計画的な整備を行う場合の設備競争への影響をどのように考えるか。また、現在メタル回線で実現している交通信号機の制御や番号ポータビリティ等のサービスに与える影響についてどのように考えるか。

## 現状

- NTT東西には、市場支配力の濫用を防止する観点から、接続情報の目的外利用の禁止等の行為規制が課されている。
- 当該行為規制は、2001年の法改正で導入されたが、NTT東西は、2002年、営業・保守等の業務について、県域等を単位とするアウトソーシング子会社(県域等子会社)に移行し、NTT東西本体をスリム化。その結果、現在は、営業・保守等の業務の太宗は、県域等子会社に委託されている。

## 論点

- NTT東西には、市場支配力の濫用を防止する観点から、接続情報の目的外利用の禁止等の行為規制が課されているが、NTT東西の業務(営業・保守等)の太宗は、業務の効率化等の観点から、NTT東西本体ではなく、委託先の県域等子会社で行われている。このような状況の中で、以下の点を踏まえ、禁止行為規制の実効性確保の在り方についてどのように考えるか。
  - 2009年に判明したNTT西日本における接続情報(他事業者DSLサービスへの加入情報等)の目的外利用の事案は、業務委託先の県域等子会社との間で発生したこと
  - 禁止行為規制は、NTT東西が業務のアウトソーシングを本格化する前に導入されたものであり、県域等子会社に対する業務委託を前提としたものでは必ずしもないため、競争事業者からは、県域等子会社を通じた禁止行為規制の潜脱を懸念する意見が示されていること
  - NTT西日本等は、接続情報の目的外利用の事案を踏まえ、業務改善計画に基づき、県域等子会社との間で他事業者情報の適正利用に関する管理体制の構築を行ったこと
- また、NTT東西に対する行為規制としては、特定関係事業者制度(NTT東西の親子・兄弟会社であって、総務大臣が指定する電気通信事業者との間で、役員の兼任禁止や接続関連業務に関する有利な取扱いの禁止)が設けられ、現在、NTTコミュニケーションズが対象とされているが、NTT東西の業務の運営実態等を踏まえ、その在り方についてどのように考えるか。



## 現状

- 現行のドミナント規制は、固定通信市場と移動通信市場に市場画定した上で、それぞれの市場ともに、設備のシェアに着目して市場支配力を評価する仕組みを基本的に採用している。

## 論点

- 電気通信市場では、近年、以下のような環境変化が進展している。
  - モバイルでも、固定通信と遜色のない通信速度が実現するなど、固定通信市場と移動通信市場の差異が希薄化
  - モバイルインターネットの普及・高度化、NGNの導入等により、上位レイヤー市場が発展
  - アクセス網の光化、中継網のIP化が進展する一方、メタル回線・PSTNも並存
- このような市場環境の変化を踏まえ、以下のような現行のドミナント規制の枠組みについて、その在り方をどのように考えるか。
  - 小売市場・卸売市場を区別せずに、法律レベルで、固定通信市場と移動通信市場の二つの市場を画定する市場画定の在り方
  - アクセス回線設備に関するシェアに着目した市場支配力評価の在り方(移動通信市場では、接続関連規制の対象となる者は、設備シェア(端末シェア)で判断した上で、行為規制の対象となる者の指定に際し、売上高など設備シェア以外の要素を勘案)
- この際、EUのSMP(Significant Market Power)規制は、小売・卸売市場ごとに、我が国より細分化された市場を画定した上で、設備シェア以外の要素も考慮して市場支配力を評価する枠組みを採用しており、このような規制の枠組みは、今後の我が国のドミナント規制の在り方を検討する際に参考となり得るが、EUのSMP規制は、我が国のドミナント規制に比べると、個別の市場や事業者の実態等に応じた柔軟な規制が可能となる面がある一方、規制の予見性が相対的に低い面があると考えられること等を踏まえ、どう考えるか。また、現行の規制の枠組みで直ちに対応できないような事態が生じているか。
- 総務省では、事前規制から事後規制に転換する中で、市場動向の変化を踏まえた的確な政策立案を行う観点から、2003年度に競争評価を開始し、市場集中度や市場シェア等を判断要素として、毎年度定期的に、画定した市場に関する競争状況の分析を行っている(評価結果は、ドミナント規制と制度的なリンクはない)が、この在り方についてどのように考えるか。
- また、総務省では、競争セーフガード制度に基づき、毎年度、電気通信事業法に基づくドミナント規制やNTT法の運用状況をチェックしているが、この在り方についてどのように考えるか。

## 現状

- 電気通信役務の利用者料金は、原則非規制となっている。
- 例外的に、ポトルネック設備を用いて提供される電気通信役務等については、市場メカニズムが十分に機能しないことから、市場メカニズムを補完する等の観点から、プライスカップ規制(上限価格規制)が課されるなど、一定の事前規制が存在している。

## 論点

- 現行の利用者料金規制は、プライスカップ規制の対象が加入電話であることに代表されるように、基本的にはメタル回線・PSTNを用いた加入電話を中心として運用されているところであるが、メタルから光、PSTNからNGNへの移行が進展する状況等を踏まえ、今後の利用者料金規制の在り方についてどのように考えるか。
- 「光の道」構想実現を図る観点からは、ブロードバンドサービス、とりわけFTTHサービスに対する利用者料金の在り方が課題となる。現在、FTTHサービスは、他事業者により代替的なサービスが提供されない役務(指定電気通信役務)に指定され、保障契約約款の事前届出が義務付けられているところであるが、以下の点を踏まえ、今後のFTTHサービスに対する利用者料金規制の在り方についてどのように考えるか。
  - プライスカップ規制の対象となる役務は、指定電気通信役務のうち、利用者に及ぼす影響の大きい役務とされていること(現在、加入電話(基本料)等が該当)
  - メタルから光、PSTNからNGNへの移行が進展する中で、今後、FTTHサービスの重要性は更に増していくことが想定されること
  - 他方、2009年度末時点では、契約数(NTT東西計)で見ると、加入電話は、減少傾向にあるものの3,793万加入を有するのに対し、FTTHサービスは、未だ1,779万加入に過ぎないこと、また、営業利益(NTT東西計)で見ると、加入電話は黒字であるのに対し、FTTHは、赤字幅は減少しているものの800億円超の赤字であること