

競争セーフガード制度に基づく検証結果(2010年度)

平成 23 年 5 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、平成 19 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、平成 20 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、平成 20 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、平成 22 年 9 月、競争セーフガード制度の運用に関する意見募集を行ったところ、11 件の意見が提出された。同年 10 月、当該意見募集の結果を公表するとともに再意見の募集を行ったところ、13 件の意見が提出された（同年 11 月、再意見募集の結果を公表）。

これらを踏まえ、寄せられた意見（56 項目に整理）に対する総務省の考え方を別添 1 のとおり取りまとめ、これを基に今回の検証結果案を公表、意見招請を行ったところ、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（2010 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（38 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、平成21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。)を踏まえるとともに、当該検証に際して有機的な連携を図ることとしている「電気通信事業分野における競争状況の評価」の議論も参考にし、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)を区別して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

次世代ネットワーク(以下、「NGN」という。)、地域IP網、ひかり電話網等のIP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8～9)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、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) NGN に係る收容ルータ等における加入者単位での接続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23)について

IPネットワークは、PSTNに比べると構築が容易であり、独自のIPネットワークを構築して独自のサービス等を提供している事業者も多いところである。したがって、競争事業者が自らのIPネットワークにユーザを收容することが可能であれば、IPネットワーク同士の競争を促進することが可能となる。

ただし、現状では、①ユーザは、NTT の FTTH サービスを選択すると、コア網は NTT(NGN)を選択するしかないといった実態にあり、②FTTH サービスにおける NTT 東西のシェアは 74%を超え、上昇傾向にある状況である。

以上を踏まえ、NGN のオープン化を含むブロードバンド普及促進のための環境整備の在り方について、本年 3 月 1 日付けで総務大臣より情報通信審議会に対し諮問を行ったところであり、本年中を目途に成案を得ることとされている。

総務省においては、NGN において実現すべきアンバンドル機能・サービスや IP 網への移行に伴う課題について、その実現方法やコスト負担の在り方を含め、上記諮問に対する答申を踏まえた上で、本年中を目途に成案を得るなど適切に対処する考えである。

(イ) 加入光ファイバにおいて、1分岐単位での接続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25)について

グローバル時代におけるICT政策に関するタスクフォース取りまとめ「「光の道」構想実現に向けて」(平成 22 年 12 月 14 日)において示されたとおり、1芯(8分岐)単位での接続料設定と1分岐単位での接続料設定には、以下のようなメリット・デメリットが考えられる。

- ① 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式であるが、少ない分岐回線のみ利用する事業者にとっては割高となる。
- ② 分岐回線単位の接続料設定は、利用分岐回線分だけのコスト負担となるため、サービス競争が促進されると考えられるが、設備競争への影響や効率的な利用のインセンティブが低下するといった懸念が想定される。

上記の点も踏まえ、総務省及び関係事業者において、分岐回線単位での

接続料設定を含め、平成 23 年度以降の接続料算定方法の見直しに向けた具体的な検討を行うものとされたことから、総務大臣から情報通信行政・郵政行政審議会に対し接続約款変更認可に係る諮問を行ったところ、同審議会答申(平成 23 年 3 月 29 日)においては、加入光ファイバにおける分岐単位接続料の設定の適否について、「平成 24 年度の加入光ファイバ接続料に係る乖離額の補正申請に向けて一定の結論を得るべく引き続き検討を行うものとする」とされている。

(ウ) NGN の帯域制御機能や認証・課金機能等(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26)について

NGN上においては、NTT 東西が提供する回線情報通知機能やデータコネクタ等の新サービスが登場するなど、UNI/SNI 接続によるサービスの多様化が見られるところである。

これら以外のプラットフォーム機能(認証、QoS、帯域制御、位置固定等)のオープン化については、まずは当該機能のオープン化を求める事業者が具体的要望内容をもとに、NTT 東西と協議をすることが適当である。

また、ブロードバンド利活用の促進のためには、多様な事業者による多様なコンテンツ・アプリケーション等の提供が重要であることから、NGN のオープン化を含むブロードバンド普及促進のための環境整備の在り方について、本年 3 月 1 日付けで総務大臣より情報通信審議会に対し諮問を行ったところであり、本年中を目途に成案を得ることとされている。

総務省においては、NGNにおける通信プラットフォーム機能の在り方や、NGN において実現すべきアンバンドル機能等について、その実現方法やコスト負担の在り方を含め、上記諮問に対する答申を踏まえた上で、本年中を目途に成案を得るなど適切に対処する考えである。

(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、接続ルール答申及び平成 22 年3月に接続ルール答申を受けて策定した「第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。)を踏まえるとともに、当該検証に際して有機的な連携を図ることとしている「電気通信事業分野における競争状況の評価」の議論も参考にし、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

全ての携帯電話事業者又は上位3事業者を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28)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。

なお、接続ルール答申を受けて策定した二種指定ガイドラインで示したとおり、二種指定事業者以外の携帯電話事業者についても、検証可能性に留意した上で二種指定ガイドラインを踏まえた積極的な対応を行うことが適当である。

イ 指定の対象に関する検証

注視すべき機能として、パケット着信機能とIMEI通知機能を追加すべきとの指摘(意見29)について

パケット着信機能は、MVNO網からのパケット通信の開始を可能とする機能であるところ、当該機能の提供を受けることにより、MVNOにおいても、M2M端末の呼起し等、端末の能動的な制御が可能となるものであり、必要性・重要性の高いサービスに係る機能であると考えられる。

IMEI通知機能(以下「端末情報提供機能」という。)は、通信中の端末の種類・個体を識別する番号(IMEI)をMVNO網へ通知する機能であるところ、当該機能の提供を受けることにより、MVNOにおいても、端末種類別の帯域制御等、端末ごとの異なるサービス提供が可能となるものであり、必要性・重要性の高いサービスに係る機能であると考えられる。

したがって、パケット着信機能及び端末情報提供機能については、二種指定ガイドラインにおいて「注視すべき機能」に位置付け、一定期間、事業者間協議の状況を注視することとする。

(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等において、禁止行為規制の潜脱行為が行われており、規制の実効性を確保する観点から、禁止行為規制の対象を県域等子会社等にも適用する等の措置を講じるべきとの指摘(意見34)について

本意見で指摘されている事項について、NTT 東西から県域等子会社への業務委託は NTT 東西の経営の効率化の観点から行われていることから、それを制限するような措置をとることは望ましくないが、禁止行為規制の趣旨を踏まえれば、NTT 東西がその子会社に業務委託した場合に当該子会社が委託を受けた業務に関し反競争的な行為を行うことは当該規制を事実上潜脱するものとして看過し得ないと考えられる。このことから「グローバル時代におけるICT政策に関するタスクフォース」の「過去の競争政策のレビュー部会」及び「電気通信市場の環境変化への対応検討部会」(以下「合同部会」という。)の取りまとめ等を踏まえて「光の道」構想に関する基本方針等を策定・公表したところである。当該基本方針等に基づき、子会社等との一体的経営への対応を含む電気通信事業法等の改正案を今通常国会に提出している。

なお、本件については、これまでの競争セーフガード制度の運用においても、NTT 東西と県域等子会社との間の役員兼任の実態の報告を要請する等の対応を行ってきたが、上記改正法案に係る規定の整備等と並行して、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必要があるため、NTT 東西に対し、当該実態の本年度の状況について報告を求めることとする。

イ 引き続き注視する事項

(ア) 昨年の NTT 西日本の業務改善命令に象徴されるように、NTT 東西が接続の業務に関して知り得た情報を目的外利用している実態があるとの指摘(意見32)について

一昨年 NTT 西日本及びその県域等子会社において接続情報が目的外に提供された事案が発生したことを受け、昨年2月、他事業者情報の取扱いに関する業務の在り方について、NTT 西日本に対して業務の方法の改善及びその他の措置を講じることを命令するとともに、NTT 東日本に対して業務の運営の在り方について要請を行った。今後はNTT 西日本の業務改善計画、NTT 東日本の実施計画の履行状況等を引き続き注視していくこととする。

(イ) NTT東西の116窓口において、接続に関して知り得た情報を用いたフレッツ光の営業活動が行われているとの指摘(意見33)について

本意見に指摘されている事案について、NTT東西は、116番への加入電話又はINSネット64の移転申込みを行う顧客に対し、当該顧客からの要望が無いにもかかわらずフレッツ光の営業活動を行うことを厳格に禁じており、これまでもその周知・徹底について要請及び取組状況の注視を行ってきたところである。また、上記NTT西日本に対する業務改善命令等を受けて、NTT東西において、116窓口における他事業者情報の閲覧規制を実施している。仮に、NTT東西による措置が徹底されず116窓口において他事業者情報の目的外利用が行われた場合には、電気通信事業法第30条第3項第1号に抵触し又は潜脱することとなるおそれがある。

このため、NTT東西における改善計画、実施計画等の適切な履行が図られるよう、引き続き注視していくこととする。

(ウ) ドコモショップは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35)、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、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こととする。

(エ) NTTファイナンスのNTTグループカードによるセット割引や、NTTが検討中であるとされるNTTファイナンスによる料金一括請求については、NTTグループの排他的な連携により公正競争を害するものであるとの指摘(意見37)について

本意見において指摘されているセット割引等は、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 ファイナンスによるセット割引については、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、現行の法制度上直ちに禁止されるものとはいえない。

しかし、これらは特典の提供方法や料金請求一本化の方法如何によっては、「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」(平成 4 年 4 月 28 日。以下、「移動体分離の際の公正有効競争条件」という。)(2)及び「日本電信電話株式会社の事業の引継ぎ並びに権利及び義務の承継に関する基本方針」(平成 9 年郵政省告示第 664 号)における承継会社への事業の引継ぎに当たって電気通信の分野における公正な競争の確保に関し必要な事項に関する基本的な事項」(以下「NTT の承継に関する基本方針」という。)(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こととする。

(オ) コンテンツのメニューリストへの掲載については、通信事業者による不当な扱いを受けているといった状況はなく、禁止行為規制は円滑に運用されているとの指摘(意見 39)について

本意見では特にメニューリストへの掲載について、通信事業者より不当な扱いを受けるといった状況は見当たらないとしているが、第二種指定電気通信設備を設置する事業者のうち禁止行為規制の適用を受ける者が特定のコンテンツプロバイダに対し不当な規律・干渉を行っていると認められる場合は、第 30 条第 3 項第 3 号に抵触するおそれがあることから、引き続き注視していくこととする。

(カ) 公正競争環境を確保するため、NTT ドコモ、NTT データ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 東西の特定関係業者に追加すべきであるとの指摘(意見 41)について

電気通信事業法第 31 条第 1 項及び第 2 項は、同法第 30 条第 3 項に係る禁止行為規制には該当しない行為について、第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者が特定関連事業者に比べて他の電気通信事業者に不利な取扱いをした場合に電気通信事業者間の公正な競争及び電気通信の健全な発達に及ぼす弊害が大きいことを鑑み、第一種指定電気通信設備を設

置する事業者に対し、特定関連事業者との間においてさらに厳格なファイアウォールを設ける趣旨で規制を課すものである。

子会社等との一体経営への対応については、これまでも競争セーフガードの検証等に基づきその状況を注視してきており、今般、合同部会の取りまとめ等を踏まえて「光の道」構想に関する基本方針等を定めたところである。当該基本方針等に基づき、電気通信事業法等の改正案を今通常国会に提出している。

また、上記の措置を含む当該とりまとめに盛り込まれた措置については、毎年度の継続的なチェックに加え、制度整備の実施後3年を目処に、その有効性・適正性について、包括的な検証を行うこととしている。

よって、特定関係事業者の指定範囲の拡大については、上記の措置の有効性を検証することが適当であり、引き続き注視していくこととする。

(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42)について

NTTコミュニケーションズによれば、その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しているところであるが、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こととする。

(ク) NTT東西とNTTコミュニケーションズの法人営業の集約に関連して、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ており、禁止行為規制及びNTT再編成時の公正競争要件に抵触しているおそれがあるとの指摘(意見43)について

本意見において指摘されている事案について、NTT東西は、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、同社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おり、公正競争上の問題が発生しているという十分な論拠が得られているわけではない。しかし仮に当該措置の運用が徹底されない場合には、電気通信事業法第30条第3項第2号、第31条第2項第2号及び「NTTの承継に関する基本方針」(八)(九)に抵触するおそれがあることから、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こととする。

- (ケ) 活用業務制度の導入により日本電信電話株式会社等に関する法律(以下、「NTT 法」という。)や NTT 再編成の本来の目的と齟齬をきたし、また NTT 東西の業務範囲規制が形骸化しているとの指摘(意見44)、IP化の進展と多様なユーザーニーズに対応し、より低廉で多様なサービスの提供が可能となるよう、活用業務制度をこれまで以上に迅速かつ柔軟に運用すべきとの指摘(意見45)について

本指摘について、総務省は、NTT 法第2条第5項の規定及び「東・西 NTT の業務範囲拡大の認可に係る「公正な競争の確保に支障を及ぼすおそれ」のある場合等の考え方(平成 13 年 12 月 11 日公表、平成 19 年 7 月 18 日改正。以下「東・西 NTT の業務範囲拡大に係る公正競争ガイドライン」という。)に従い、NTT 東西が営もうとする活用業務がこれら要件を満たすか否かを審査した上で、認可に係る判断を行ってきたところ。

グローバル化、IP化、ブロードバンド化等への積極的な対応を可能にするとともに、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は、機能分離や子会社等との一体経営への対応等により更なる公正競争確保を図ることを前提に、市場環境の変化や消費者のニーズに迅速に対応できるよう制度・ルールの見直しが必要である。こうした観点から、合同部会の取りまとめ等を踏まえて「光の道」構想に関する基本方針等を定めたところである。当該基本方針等に基づき、NTT 東西の業務範囲の弾力化を内容とする NTT 法等の改正案を今通常国会に提出している。

また、上記の措置を含む当該とりまとめに盛り込まれた措置については、毎年度の継続的なチェックに加え、制度整備の実施後3年を目処に、その有効性・適正性について、包括的な検証を行うこととしている。

- (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46)について

NTT 法においては NTT 東西が放送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ると、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、一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こととする。

(サ) 「NTT IDログインサービス」、「NTT ネット決済」等の上位レイヤサービスを通してNTTグループの不当なグループ連携が進められているとの指摘(意見47)について

NTT コミュニケーションズ及びNTTドコモは、他事業者からの要望がある場合には認証・決済基盤を同様に提供するものであり、特定の事業者について排他的な差別的取扱いを行うものではないとしており、公正競争上の問題が発生しているという十分な論拠が得られているわけではない。

しかし、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号及び移動体分離の際の公正有効競争条件(2)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こととする。

(シ) NTTグループの実質的な一体経営を防止する観点から、現行の公正競争要件に加え、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であるとの指摘(意見48)について

本意見において指摘されている事案について、NTT東西は、移動体分離の際の公正有効競争条件や「日本電信電話株式会社の事業の引継ぎ並びに権利及び義務の承継に関する基本方針」で示されたルールを遵守しており、また、「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」としている。

しかし、当該措置の運用が徹底されない場合には、「NTTの承継に関する基本方針」(一)(二)等に抵触するおそれがあることから、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こととする。

(ス) NTTブランド力は競争環境に大きな影響を及ぼすため、そのブランド力の影響を検証し、早急にブランド使用に係るルールを確立する必要があるとの指摘(意見49)について

ブランド力が公正競争にもたらす影響については、豊富なデータに基づく緻

密な分析を行った上で十分な議論を行うことが必要であり、NTT のブランド力と公正競争の関係について引き続き注視していく。また、「NTT 東日本ー〇〇」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こととする。

(セ) 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50)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こととする。