

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

報告書

【概要資料】

平成23年11月1日

情報通信審議会電気通信事業政策部会

電話網移行円滑化委員会

ブロードバンド普及促進のための競争政策委員会

情報通信技術 (ICT) は、我が国の社会・経済活動の重要な基盤としての役割を果たしており、国民生活の利便性向上、経済活性化、国際競争力の強化等を実現する上で、ブロードバンドの普及促進が重要な課題となっている。

また、諸外国では、ブロードバンドの普及促進のための政策を国家目標として設定し、積極的な取組を進めている状況にあり、我が国としても、引き続き世界を先導するための ICT 環境を構築することが重要となっている。

このような状況を踏まえ、総務省では、2015 年頃を目途に全世帯でのブロードバンド利用の実現を目標に掲げ、2010 年 12 月、その実現に必要な施策及びその取組スケジュールを掲げた「基本方針」及び「工程表」を策定・公表したところである。

こうした中、NTT 東西は、2010 年 11 月、「PSTN のマイグレーションについて～概括的展望～」(以下「概括的展望」という。)を公表し、2020 年頃からコア網である従来の電話網(以下「PSTN」という。)の IP 網への計画的な移行を開始し、2025 年頃に完了する考え方等を発表した。PSTN は、加入電話や ISDN (総合デジタル通信サービス) といった既存の基幹的サービスを提供する上での基盤であり続けているが、既存サービスの契約数の減少や IP 系サービスの進展、移動通信サービスの普及等の環境変化を踏まえれば、コア網における PSTN と IP 網との二重投資(及びそれに伴う利用者負担)を可能な限り避ける観点から、コア網の IP 網への移行を速やかに行っていくことが課題となる。

また、NTT 東西の PSTN の IP 網への移行は、サービス利用者や接続事業者の事業運営等に多大な影響を与えるため、ブロードバンドの普及促進に当たっては、PSTN から IP 網への円滑な移行を実現することが重要となる。

加えて、ブロードバンドの普及促進を図るためには、NTT 東西が提供する次世代ネットワーク(以下「NGN」という。)のオープン化によるサービス競争の促進、環境変化の著しいモバイル市場の競争促進など事業者間競争の活性化に必要な取組を総合的に推進することが重要となる。

以上の観点から、本審議会では、PSTN から IP 網への円滑な移行の在り方について「電話網移行円滑化委員会」を、ブロードバンドの普及促進のための競争政策の在り方について「ブロードバンド普及促進のための競争政策委員会」を新たに設置し、その在るべき方向性について検討を行い、本報告書を取りまとめた。

I 電話網から IP 網への円滑な移行の在り方

1 総論

1-1 今後のネットワークの在り方

現在、PSTN は、主に下記の機能の提供を通じて、ほぼすべての利用者及び事業者にとって不可欠な基本的役割を担っている。

- ① 基本サービスの提供(多数の加入者を收容し、加入電話・ISDN をはじめ、国民・企業の社会経済活動に不可欠な電気通信サービスを提供すること)
- ② 競争基盤の提供(NTT 東西のネットワークとの接続等を通じ、競争事業者やコンテンツ配信事業者による多様なサービスの提供を可能とするとともに、料金の低廉化やネットワークの利活用を促進するための基盤を提供すること)
- ③ ハブ機能の提供(NTT 東西のネットワークを介し、多くの事業者網間の間接接続や他事業者網と緊急通報システム(110 番等)間の中継を実現し、ネットワーク全体の効率的な構成を可能とする基盤を提供すること)

この点について、NTT 東西の NGN が有する下記の特徴に照らせば、今後、NGN が基幹的なコア網としての役割を果たすことが期待されていると考えられることから、NGN が PSTN の基本的役割の多くを受け継いでいくとの考えに立った上で、公正競争環境の整備等の観点から生じる種々の課題について中長期的なスパンで速やかに検討していくことが有益である。

- ① 他事業者の事業運営及び利用者へのサービス提供に不可欠な設備であることから、NGN は、過半数のシェアを占めるアクセス回線との一体不可分性等を踏まえ 2008 年から第一種指定電気通信設備¹に指定されていること。
- ② NTT 東西は「概括的展望」において PSTN から IP 網への移行につき責任を持って進めていくとの考えを表明しているが、その際、基本サービスの継続的提供を担保する基盤として、NGN の利用が想定されていると考えられること。

PSTN から IP 網への移行を早期かつ円滑に行うためには、関連する制度、技術、利用者対応等に係る課題を重層的に解決していくことが求められる。その際、以下の3つの基本的視座を関係者が共有し、課題の解決に際して参照していくことが有益と考える。

¹ 電気通信事業法第 33 条等に基づき、特定の地域の同種の伝送路設備の電気通信回線の数のうちに占める割合が 50%を超える場合に指定され、指定された設備を所有する事業者には接続約款の作成義務や当該設備の開放義務が課される。

- ① IP 網への移行を早期かつ円滑に行うためには、移行によって利用者の利便性や公正競争環境、ハブ機能を通じたネットワークの効率性が大きく損なわれることがないようにすることが必要であり、PSTN が有する基本的役割が、移行後も可能な限り維持されるようにすることが求められる。(☞「**継続性**」)
- ② NTT 東西において、IP 網への移行に関する具体的計画を明瞭かつ早期に提示することにより、利用者が一定の予見性に基づいて自主的に移行することが可能となり、最終的な移行段階(NTT 東西の計画によれば 2020 年頃～2025 年頃)における混乱が極力回避されるとともに、関係事業者との間でも種々の課題の迅速な解決が図られるようになり、移行の円滑化が進展していくことが期待される。(☞「**予見性・透明性**」)
- ③ 円滑な移行を図る観点からは、今後、IP 網ならではの特質(品質保証、利用者認証等)を活かした魅力的なサービスが提供されることにより、利用者が積極的に既存のサービスから新規サービスへの移行を行うよう促すことも重要となる。このため、ICT 利活用を促進する観点からも、ネットワークの適切なオープン化を通じて、上位レイヤ(コンテンツ・アプリケーション等)を含む多様な事業者の参加を促す柔軟な環境を実現していくことも有効である。(☞「**発展性・柔軟性**」)

1-2 NTT 東西の「**概括的展望**」

PSTN の IP 網への移行を早期かつ円滑に実現するためには、関係者が必要な対策を前倒しで行っていくことが望ましい。

この点、NTT 東西が公表した「**概括的展望**」は、移行及び廃止の対象となるサービスを類型化した上で、2020 年頃から移行を開始し、2025 年頃までには移行を完了するとのスケジュールを示している。移行スケジュールの妥当性を判断するにあたっては、様々な要因について総合的に勘案することが求められるが、現在の計画は、交換機や付加機能を提供するための機器の装置寿命等のハード面、移行に要する周知や関係事業者との協議の必要性といったソフト面に配慮した上で、関係者による柔軟な対応が可能となるようにスケジュールを設定しており、一定の合理性が認められる。

しかし、現在の計画は、各サービスの廃止時期等の詳細が明らかになっていないなど、関係者が実際に移行する上で十分な計画とはなっていない。また、今後の技術動向や市場環境の変化によっては計画自体が見直される可能性もあることから、NTT 東西は、現在の計画について継続的な検証を行うとともに、必要に応じて見直しを行っていく必要がある。

なお、「**概括的展望**」における移行期限(2020 年～2025 年頃)は、それまでの間に IP サービスや IP 網間接続への移行を自発的に行う利用者・事業者が相当程度存

在することを前提とした上で、残りの者に対し、移行期限の到来を契機として、一定の計画性をもって移行を促す期間として設定されたものである。これを踏まえれば、コア網の移行スケジュールを実質的に早めていく観点からは、

- ① 積極的移行を行う者（IP 網への移行につき、十分にその意義やメリットを理解した上で、移行期限にかかわらず、自発的な選択として移行する）
- ② 受動的移行を行う者（自ら進んで移行する必要性を感じておらず、したがって、設定された移行期限を踏まえ、受動的な選択として移行する）

といった利用者像を念頭に置いた上で、少しでも多くの関係者が、「受動的移行」ではなく「積極的移行」を行うように促すことも重要であり、そのための方策を講じた上で具体的な移行計画を示すことが求められる。

(参考)その他の関連ネットワークの移行が与える影響

IP 網への移行を早期かつ円滑に実現するためには、利用者及び事業者の予見性を確保していく必要があるため、コア網のみならず、アクセス回線の光化に係るスケジュールについても、早期に明確にすることが望ましい。その上で、代替サービスの在り方を含め、移行の円滑化に向けた方策について検討していくことが適当である。

また、近時、モバイル通信の普及が急速に進展しており、IP 網への移行との関係でも、代替サービスの在り方等の検討に影響を及ぼすことが想定されるため、今後、モバイル通信の利用動向等の変化が固定市場における競争環境や代替サービスの在り方等に与える影響について、間断なく、精緻に分析していくことが求められる。

1-3 関係者による合意形成

コア網の移行について、NTT 東西や接続事業者といった関係者が早期から協議を通じて現状認識や課題を共有することは、予見性・透明性の観点から有効であり、移行の円滑化に資すると考えられる。

協議の体制については、NTT 東西及び接続事業者等の事業者間協議とすべきであるが、主務官庁である総務省が引き続きオブザーバ参加することにより、利用者視点を踏まえつつ協議の進展を注視していくことが適当である。その際、可能な限り多くの関係者が参画できる環境を整えていくことが望ましい。

2 利用者対応

2-1 円滑な移行に向けた取組

IP 網への移行は、多数の既存サービス利用者に影響を与えることから、早期かつ円滑な移行を実現するためには、NTT 東西が、具体的な移行計画を策定し、利用者周知を行っていくことが重要である。

この点について、利用者の積極的移行を促進する観点からは、IP 網への移行後も維持されるサービスや廃止されるサービスを代替するサービスが、利用者にとって低廉でより良いものであるようにすることが求められる。その上で、個別のサービスの廃止時期や代替サービスの提供条件等、利用者が移行を行う上で必要と考えられる情報について、速やかに提供していくことが求められる。当該周知に際しては、IP 網への移行が不可避な取組であるという面だけでなく、移行によりサービスがより良いものとなるという面についても利用者から十分な理解を得ることが有効である。

このように、移行の円滑化の観点からは、移行計画の周知に加え、具体的な移行対策を早期に策定し、着実に実施していくことが不可欠であり、たとえば、下記のような多様な取組を含む包括的対策を講じていくことが求められる。

	現在～移行期に求められる取組	移行期に求められる取組
移行体制の整備	✓ 事業者間協議の実施 ✓ 法人利用者等との個別協議	✓ 照会対応体制の整備
移行計画の策定	✓ サービス毎の廃止時期、代替サービスの提供条件等の公表	✓ (試験的实施を含む)PDCA サイクルの構築
利用者対応	✓ 多様な媒体での周知(請求書同封物、ダイレクトメール等) ✓ 代替サービス等の提案	✓ サービス終了日の公表 ✓ 受動的移行者に対する更なる周知(マスメディアの活用等)
事業者対応	✓ NGN における競争ルールの整備 ✓ 接続条件等に関する協議	✓ IP 接続や番号ポータビリティ等の運用を通じた課題解決
その他移行を促進するための取組	✓ 既存端末等に与える技術的影響の評価、IP 対応端末の製造メーカーに対する仕様・サービス開始時期等の周知等 ✓ 利用者宅内工事の弾力的実施に向けた検討	

2-2 維持・廃止されるサービスの分類の妥当性

「概括的展望」においては、加入電話や緊急通報等の社会的需要が高いサービスは、移行後も提供を継続する一方、契約数の減少や関連機器の装置寿命を迎えるサービスは、代替サービスの提供を視野に入れつつ、順次廃止することとしている。

こうしたサービス分類は、少なくとも現時点では、実際の利用実態や今後の収支見通し等の複合的な要因を踏まえた上で合理的に行われていると認められるため、直ちに見直すべきとまではいえない。他方、今後の環境変化によっては、将来的に見直

しの必要性が生じる可能性は否定されず、とりわけ、現時点で廃止の対象となっているサービスを実際に廃止するにあたり、仮に混乱を引き起こす事態が生じるような場合、移行スケジュールにも予期しない影響を及ぼすおそれがある。

以上を踏まえ、IP 網への移行を早期かつ円滑に実現する観点から、NTT 東西は、分類の基となる考え方等について、引き続き情報提供を行うとともに、総務省においても、それに基づいて、各サービスの社会的役割や利用実態等を定点的に把握することを通じ、検証を行っていくことが求められる。

2-3 各サービスに係る課題

(1) 移行後も維持されるサービスに係る課題

公衆電話をはじめとして、NTT 東西が IP 網への移行後も提供を維持するとしているサービスは、需要が大きく、社会的重要性が高いものが多いため、移行の円滑化を図る観点から、その提供条件についても、一定の継続性を確保していくことが望ましい。

この点について、基本的サービスの IP 系サービスへの移行の事例として、加入電話から OAB-JIP 電話への移行があり、当該移行が着実に進展している背景として、移行先サービスの料金の低廉性やサービス品質への信頼性、現在の電話番号や機器の継続利用可能性といった点が指摘されている²。

こうした点も踏まえ、移行の円滑化を図っていく観点から、NTT 東西は、IP 網への移行後も維持されるサービスが、その主要な提供条件に照らし、利用者に利用しやすいものにするように努めるとともに、移行計画の具体化に際し、当該提供条件を可能な限り分かりやすい形で提示していくことが求められる。

(参考) 停電時の局給電

現在の PSTN を利用する固定端末(例:アナログ電話端末)においては、停電時にも通信に必要な電力が NTT のアクセス回線を通じてネットワーク側から供給されるため(局給電)、一定時間内の通話が可能である一方、NGN で光アクセスを利用する固定端末(例:ひかり電話端末)においては通話ができない場合がある。

こうした違いは従来から存在していたものの、2011 年 3 月の東日本大震災の発生を受け、停電時の局給電の扱いが課題となっている。

この点について、まず、緊急時における局給電の利用可能性や実運用上の課題といった実態を把握する必要がある。また、多くの利用者は、自らの端末について、

² NTT 東西がひかり電話の利用意向を有する利用者に対して行ったアンケート(N=96。複数回答)において、ブロードバンドサービスとともに加入することで料金が安くなるからとの回答が約 74%、現在の番号や機器を利用できるからとの回答が約 71%、通信品質や災害時等のつながりやすさに対する回答が約 20%となっている。

緊急時において局給電による通話が可能かどうか等について、認知していない場合も多いことから、当面の間は、局給電の利用可能性等に関する周知を行うとともに、利用不可の場合の課題について整理していく必要がある。

中長期的には、音声通話以外の通信手段の充実やネットワーク耐災害性の向上といった多角的な検討が必要であり、総務省の「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」における検討を踏まえ、適切な対策が講じられるべきである。

(2) 廃止されるサービスに係る課題

IP 網への移行に伴って既存のサービスが廃止される場合、代替サービスが適切な形で提供され、少しでも多くの利用者が積極的に移行することが、移行全体の円滑化につながると考えられることから、代替サービスの開発・提供や情報開示を通じて、利用者の選択を増やしていくことが有効である。

その際、代替サービスについては、NTT 東西だけでなく、他事業者を含めた競争環境下で多様なサービスが選択可能となることが望ましいことから、NGN の一層のオープン化等を通じ、多様な主体によって多様なサービスが速やかに提供されうる環境を整備していくことが必要である。

また、積極的移行を促す観点から、移行に伴う利用者負担を出来る限り小さくすることが重要と考えられることから、関連事業者においては、端末等の取替え工事代金や代替サービスによる支払い額の上昇といった利用者負担を可能な限り抑制するための継続的な努力が求められる。

代替サービスの利用に際し、新たに光回線の契約が必要となる場合、移行の円滑化を図っていくことため、NTT 東西において、利用者周知や訪問工事の弾力化(例:土休日工事の実施等利用者の希望を踏まえた工事)等の方策を講じることが有効である。また、代替サービスの提供条件(例:バンドルされるサービス、料金水準)によっては、既存サービスを代替する上で必要のないサービスの契約を求められる場合もあることから、提供条件を移行に即して工夫する等、可能な限り、利用者負担を軽減するための方策について検討していくことが求められる。

3 事業者対応

3-1 PSTN における競争環境

(1) コア網の IP 網への移行に対応したコロケーションルールの在り方

接続事業者は、NTT 東西の第一種指定電気通信設備と接続する場合、NTT 東西の局舎、とう道等に自らの設備を設置(コロケーション)することが必要となる。現行の

コロケーションルールは、IP 網への移行に伴う設備の撤去や入替え等を念頭に、それを円滑化する観点からの整備は必ずしも十分になされてきたとはいえない。

ア コロケーション設備の減設に対応したコスト算定方法(電気料算定)の見直し

PSTN から IP 網への移行の進展により、PSTN やメタル回線を利用したサービスに係る需要が減少していくと、設備の稼働部分がより限定的となると考えられる。

この点について、IP 網への移行が全国的に行われることから、接続事業者が設置するコロケーション設備の仕様に基づく最大消費電力ではなく、実際の使用電力に応じて電気料を計算することが、設備の全撤去に至らない段階で実際に使用した設備に応じた電力コストを支払うという点で、効率的な設備利用に繋がると考えられる。

以上を踏まえると、收容局設備の安心・安全を確保するための保全措置規定(接続約款第 51 条の 2)にも十分留意しつつ、コロケーション設備の仕様に基づく最大消費電力ではなく、例えば、実際の使用電力を踏まえた接続事業者からの書面手続きに応じて電気料を計算する等、コロケーション装置に係る電気料の扱い(「申込電力」の考え方)を柔軟化することが適当である。

イ コロケーション設備の撤去に伴うルール(「6ヶ月前ルール」)の見直し

通常、接続事業者がコロケーション設備の利用を解除する場合、撤去工事の進捗にかかわらず、接続事業者は撤去通知後 6ヶ月間設備使用料等の支払いを要する。また、既存のメタル用コロケーション設備を撤去し、新しく光用コロケーション設備を設置する場合であっても、既存の利用条件等と異なる利用を行う場合、撤去通知後 6ヶ月間設備使用料の支払いを要することに加え、光用コロケーション設備に係る費用も別途支払うこととなり、移行の円滑化の観点から課題となっている。

この点について、「6ヶ月前ルール」は、NTT 東西が 2007 年度に行った調査に基づいて算定されているが、IP 網への移行においてコロケーション設備の撤去や入替え等が全国規模で進むと、一時的にコロケーション設備の撤去に係る費用と新たな設置に係る費用の両方を負担するケースが増えると考えられること、加入光ファイバ回線を利用するためのコロケーション設備(OSU(光信号伝送装置)等)が小型化していること等の事情変化も踏まえると、接続事業者の光用コロケーション設備設置を通じた IP 網への移行へのインセンティブを確保し、IP 網への移行を円滑化する観点から、転用に要する期間に係る実態に関するデータを収集して「6ヶ月前ルール」の妥当性の検証を行うことなどにより設備撤去に係るルールを見直した上で、必要な取組みを行うことが適当である。

ウ コロケーションスペースに空きがない場合の増設の義務化、申込み手続の簡素化、リードタイム(コロケーション設備設置の申請から開通までの期間)の短縮化

・ コロケーションスペースに長期間空きがない場合の対応

接続事業者が NTT 局舎にコロケーションを行うためのスペースがないこと(D ランク)により自らの設備を設置出来ない場合、IP 網への移行に向けて、接続事業者の自由なサービス提供や十分な展開ができなくなるおそれがあるが、コロケーションスペースの空き状況については、NTT 東西の事業者向けウェブサイトを通じた情報開示等が行われているものの、現状では、D ランク局舎の対応については具体的に規定されていない。

この点について、コロケーションスペースが D ランクとなっている NTT 局舎の割合は全体の数%に留まっており、コロケーションに係る競争ルールを見直した 2006 年度以降大きな変化はない³こと、加入光ファイバ回線を利用するためのコロケーション設備等が小型化しているためコロケーションスペース自体の空きも出てくると考えられること等を踏まえると、まずは、総務省において、NTT 局舎のうちどの程度が長期間 D ランクのままとされているかといった点について具体的に把握した上で、D ランク局舎における NTT 東西の取組みも踏まえ、NTT 東西が接続事業者に対し数カ月先の設備計画を情報開示することも含め、現在の対応について見直すべき点があるか検討することが適当である。

・ コロケーションに係る申込手続の簡素化

コロケーションに係る申込手続については、IP 網への移行の実態に即した対応が取られることが望ましい。したがって、装置の入替えにより既存コロケーションスペース、条件と異なる利用を行う場合には、現在の接続約款においては契約の廃止・新規申込みで違約金が発生するという点については、今後入替え事例が増大することに適切に対応すべく、接続事業者の実態を踏まえた上で、簡素化に向けて必要な検討を行うことが適当である。

・ リードタイムの短縮化

リードタイムの短縮化に関連して、接続約款において設備設置申込を受けて工事に着手した日から完了するまでの期間が規定(第 95 条の 4)されているが、接続事業者からは、FTTH サービスの迅速な展開に係る具体的要望が示されている。このため、この規定が適切に遵守されているか、申込の受理以前の段階で課題が現に生じていないかなど、まずは現状を把握することが適当である。

³ 2006 年 12 月末で 3.9%(NTT 東日本)、3.4%(NTT 西日本)。

(2)マイラインの在り方

IP 網への移行の進展とともに、NTT 東西加入電話の契約数が減少傾向にある中、中継電話市場自体も縮小傾向にある。マイラインの扱いは、IP 網への移行が進む過程において、PSTN における競争環境をどう評価し、その競争環境がどう在るべきかを検討するための一例と位置づけられる。

この点について、「マイライン」「マイラインプラス」は、マイライン事業者が提供しているサービス料金は 2003 年度以降ほとんど変化が見られず、NTT東西の設定する通話料と差がない状態となっている。また、NGN において提供される 0AB-JIP 電話については距離に依存しない料金体系となっているなど PSTN とは異なる競争環境となっている。

以上を踏まえると、まずはユーザニーズやNGNにおける電話サービスの実現に向けたオープン化等の状況を踏まえた上で、IP 網への移行期の競争環境整備の在り方を検討することが適当である。

(3)メタル回線のコストの在り方

PSTN から IP 網への移行は、本来アクセス回線の移行と必ずしも直接的な関係はないが、メタル回線と PSTN、光ファイバ回線と IP 網は連携して機能していることから、メタル回線と光ファイバ回線の在り方についても、間接的な影響を受けることとなる。

現在、接続事業者は、NTT 東西のメタル回線を利用し、DSL サービス(534 万契約(2011 年 3 月末時点))や直収電話サービス(332 万契約(2011 年 3 月末時点))を提供しており、NTT 東西はメタル回線の需要減少に応じてコスト削減に努めてきているものの、IP 網への移行に伴い、こうしたサービスの提供を支えるドライカップやラインシェアリングに係る接続料に実質的な影響が生じている。

この点について、メタル回線に係る接続料の上昇はやむを得ないことであり、接続事業者が自らの判断で PSTN から IP 網へ移行するインセンティブとして働くため、接続事業者の IP 網への移行を促進するとの主張がある一方、接続事業者からは、アクセス回線の移行スケジュールが明らかでない中で、光サービス市場において十分な競争環境が整備されていないとの認識に立った上で、レガシー系サービスの接続料の上昇が競争の減退や利用者の損失につながるとの懸念が示されている。

IP 網への移行を円滑化するためには、既存の公正競争環境を適切に維持しつつ、移行に向けた環境を整備していく必要があるため、移行期においては、PSTN の IP 網への移行を踏まえたメタル回線における適正なコスト算定が重要な課題となる。このことを踏まえ、移行期におけるメタル回線の接続料算定のあり方について、ユニバーサルサービス制度との関係にも配意しながら、①未利用芯線コストの扱い、②メタルの耐用年数、③施設保全費のメタル回線と光ファイバ回線の配賦方法といったコ

ストの検証を行い、必要な範囲で、更なる適正化に向けた検討を行っていくことが適当である。

(4)メタル回線の撤去に係るいわゆる「4年前ルール」⁴の在り方

IP 網への移行に向けて、DSL 事業者等の事業運営に係る予見性を高める観点から、メタル回線の撤去に関し、最低でも 3 年前の局舎単位での情報提供が必要ではないかとの指摘がある。

接続約款上の「4 年前ルール」は、一般的には個別のメタル回線を撤去するケースを射程としていると考えられるが、PSTN から IP 網への移行においては、同様の撤去が全国でより大規模に進められることが想定される。

アクセス回線自体の移行計画は具体的に示されていないものの、NTT 東西からは、当該ルールにかかわらず、アクセスの移行が決定した段階で速やかに接続事業者の説明するとの考えが示されていること等も踏まえ、「代替サービス」の提供可能時期（現在は撤去時まで）、「代替サービス」が提供可能な状態にある場合におけるメタル回線の撤去情報提供時期（現在は 1 年前）等について、移行の進展を見据えた所要の明確化を図ることが適当である。

3-2 NGN における競争環境の整備

NTT 東西は PSTN を IP 網に計画的に移行させる考えを公表し、今後、NTT 東西のコア網は NGN に統合されることが想定されている。したがって、NGN を取り巻く状況を考慮した上で、IP 網への移行の円滑化の側面から NGN における競争環境の整備を図ることが必要となっている。【「II ブロードバンド普及促進のための競争政策の在り方」の「1 NGN のオープン化によるサービス競争の促進」を参照】

3-3 コア網の IP 網への移行に対応したハブ機能の在り方

(1)ハブ機能の在り方等

PSTN においては、NTT 東西が「ハブ機能」を担うことを通じ、ネットワークの効率的な構成を可能としており、IP 網への移行を早期かつ円滑に実現する観点から、ハブ機能の在り方、具体的な実現方法等について検討に着手する必要性が高まっている。

⁴ NTT 東西のメタル回線を利用して接続事業者が DSL サービス等を提供している場合に、NTT 東西が当該メタル回線を撤去するにあたり、当該撤去の 4 年前の段階で接続事業者に対して撤去に関する情報を提供すること等が接続約款上求められている（第 61 条（接続の中止））。

PSTN がハブ機能を有していることにより、接続事業者は、各事業者間の接続協定の締結に際して、主に接続料に関する協議のみを行えばよい状況となっているが、IP 網への移行により、NTT 東西がハブ機能を持たなくなる場合、接続事業者は、接続料のみならず、相互接続点 (POI) の技術基準等についても協議を行う必要が生じる。

PSTN のハブ機能を通じて様々なサービスが提供されているという社会的重要性や、ハブ機能が提供されない場合に想定されるコストや競争環境に与える影響を踏まえれば、IP 網におけるハブ機能の必要性自体は肯定されるものと考えられることから、当該機能の実現に向けた事業者間精算の仕組み等について、事業者間協議の場も活用し、早期に検討に着手することが適当である。

(2)緊急通報の扱い

電気通信事業者は、緊急通報 (110,118,119) を緊急通報受理機関 (警察、消防、海上保安庁) へ接続する機能を持つこと等が義務付けられており、緊急通報受理機関とは NTT 東西の PSTN を経由して接続している (ハブ機能としての役割)。このため、IP 網への移行を早期に実現する上で、緊急通報の扱いが課題となる。

この点について、緊急通報は「位置特定」、「回線保留」、「かけ直し」等の機能により実現しているが、0AB-JIP 電話等においては固定電話と同様の機能を実現出来ない場合がある (例: 回線保留、かけ直し) ことを踏まえ、0AB-JIP 電話等から緊急通報を行う場合、「自動呼び返し機能」などの代替機能により擬似的に実現するなど必要な技術的条件が整理されている。

以上を踏まえ、IP 網への移行に対応した緊急通報の在り方 (必要性、担い手等) について、移行の進展に応じ、関係事業者、自治体、緊急通報受理機関のニーズや懸念を踏まえつつ、引き続き検討を進めることが適当である。

3-4 コア網の IP 網への移行を踏まえた番号ポータビリティの扱い

固定電話の番号ポータビリティについては、2001 年 3 月より、NTT 東西による競争事業者への番号ポータビリティ制度が開始されており、NTT 東西の加入電話と IP 電話間、NTT 東西の加入電話と競争事業者の固定電話及び 0AB-JIP 電話間において利用可能となっている。他方、IP 網への移行により利用の増加が見込まれる 0AB-JIP 電話については、競争事業者も含めて番号ポータビリティの機能がない。

このため、IP 網への移行を促進させるという観点から、少なくとも、PSTN において実現していた番号ポータビリティについては、IP 網への移行後も実現することが求められる。その際、競争環境の整備の観点からは、可能な限り早期に、0AB-JIP 電話に

において、NTT 東西と競争事業者間の番号ポータビリティを実現することが求められる⁵。加えて、将来的には、利用者利便の観点から、OAB-JIP 電話市場における競争環境の進展を踏まえつつ、事業者間の IP 網の直接接続が実現する際に、NTT 東西と競争事業者の間だけでなく、すべての事業者間で相互の番号ポータビリティの実現が求められる。

4 本検討のフォローアップについて

本とりまとめは、現時点で得られる知見等に基づき、PSTN から IP 網への円滑な移行を促進する観点から、利用者対応や事業者対応の観点から最低限必要と考えられる対応について、2011 年末の時点で一定の整理を行うものである。これを受け、今後、各種施策が講じられるとともに、NTT 東西による移行対策の精緻化や関係者間の協議が本格化していくことが想定される。

他方、実際の移行については、今後、関係事業者間の協議等を踏まえつつ具現化が図られていくこととなるため、本審議会として、一定の期間において、必要なフォローアップを行っていくことが求められる。

具体的には、2012 年以降も、電話網移行円滑化委員会を存置した上で、適切なタイミング(例:半年ごと)に、上記 NTT 東西と関係事業者の間の協議、コア網移行に向けた総務省及び関係事業者等の取組、利用者による既存サービスや IP サービスの利用実態等について、委員会として一定のデータを整理し、関係者から状況を聴取することが適当である。これにより、今後の環境変化等を注視していくとともに、将来新たに課題等が生じた場合には、適時適切に検討を行うことが必要である。

⁵ 総務省 東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社の活用業務に係る認可の条件 7

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/080225_3_bs1.pdf

II ブロードバンド普及促進のための競争政策の在り方

1 NGNのオープン化によるサービス競争の促進

NGN は、従来の PSTN が有する高い信頼性と IP 網が有する柔軟性の両立を基本理念として通信事業者が構築・管理する IP 技術を活用した通信網であり、NTT 東西においては、2008 年 3 月から NGN を利用した商用サービスが開始されている。総務省においては、公正競争環境を整備するため、NGN についても、接続事業者にとっての事業展開上の不可欠性に鑑み、第一種指定電気通信設備に指定した上、中継局接続機能、収容局接続機能、IGS (Interconnection Gateway Switch: 関門交換機) 接続機能等の機能のアンバンドルを実現してきた。

1-1 中継局接続機能のオープン化

(1) 中継局接続機能のオープン化

中継局接続機能は、接続事業者が自らの IP 網を NGN のゲートウェイルータに接続して NGN を利用する形態であり、接続事業者は当該接続機能を利用することにより、自社ユーザと当該 NGN を設置する NTT 東西の全提供エリアの NTT 東西のユーザとの間の通信サービスの提供を行うことが可能となる。

現在、NTT 東西の NGN の中継局接続機能を利用する接続事業者は存在しない（接続事業者は、IGS 接続機能を利用して NGN と接続している）ものの、NTT が公表したマイグレーション計画概括的展望に従い、今後 PSTN から IP 網への移行が進展すると、NTT 東西と他事業者の IP 網同士の直接接続が増加すると想定される。

他方、現在の NGN の中継局接続機能は、そのメニューや接続料等に関し、IGS 接続機能や PSTN における GC・IC 接続機能と異なっており、この点が IP 網同士の直接接続の実現に向けた課題となっている可能性がある。

この点について、PSTN と NGN はネットワーク構成や概念が異なるため PSTN 及びメタル回線における競争環境と全く同等である必要はないとの指摘もなされている。しかし、ブロードバンドの普及促進のためには、PSTN 又はメタル回線において確保されていた公正競争環境の後退を極力招かないことや、事業者の積極的な IP 網への移行が妨げられないことが重要であると考えられる。また、NGN ならではの多種多様なサービスの提供を通じたユーザ利便の向上が図られることも重要である。以上から、NGN 又は光ファイバ回線においても実質的な公正競争環境を確保する必要があると考えられる。

以上を踏まえ、NTT東西のNGNと接続事業者のIP網の直接的な相互接続性を確保し、接続事業者のネットワークのIP網への積極的な移行を促す観点から、現在の中継局接続機能の更なるオープン化(設定単位の細分化・柔軟化、インターフェースの多様化)を図るために必要な措置をとることが適当である。

(2)中継局接続機能に係る標準的な接続箇所(POI⁶)の在り方

中継局接続機能に係るPOIは現在NTT東西各2カ所ずつ(NTT東日本:東京、群馬、NTT西日本:大阪、愛知)となっている。NGNの商用サービス開始時において、NTT東西は、「それ以外の箇所での接続は、他事業者と協議をした上で、トラフィック属性・回線容量等を勘案して決定する」としていたが、実際には他事業者からの要望はなく、現在までPOIの増設には至っていない。

多種多様な事業者が様々な形態で接続を行い、創意工夫を活かしたサービスを提供するためには、接続が容易な箇所に相互接続点が設置されることが望ましい。

PSTNにおいては、接続事業者が全国展開するためには、NTT東西と各県のPOIで接続することが必要となるのに対し、NGNでは広域接続が可能となっており、接続事業者は中継局接続機能を利用して1カ所のPOIで接続することにより、当該NGNを設置するNTT東西の全提供エリアのエンドユーザへサービス提供を行うことが可能となっているという点で効率的な接続形態となっている。

他方、接続事業者の地域性について考慮すると、現在の中継局接続機能における4カ所のPOIでは、接続事業者の拠点からPOIまでの伝送路が長くなることによる負担が相当程度大きくなることが想定される。現在、IGS接続機能に係るPOIは41ビル(NTT東日本)、55ビル(NTT西日本)に存在するため、中継局接続機能に係るPOIが同じビルにあれば、接続事業者はこれまでの伝送路を活用できる場合も想定される。また、限られたPOIに多数の接続事業者が集中して接続した場合におけるゲートウェイルータの呼処理の支障や輻輳の影響といった可能性も考慮すれば、適切な負荷分散を図ることが必要となる。

したがって、今後接続事業者のネットワークのIP網への積極的な移行を促す観点から、IGS接続に係るPOIとの関係やコストに留意しつつ、中継局接続機能に係るPOIを予め増設することが必要である。

1-2 収容局接続機能のオープン化

収容局接続機能は、ケーブル事業者等の接続事業者が自らアクセス回線を調達し又はNTT東西からアクセス回線を借りた上で、当該回線をNGNの収容ルータに接続してNGNを利用する形態である。これにより、一定規模のコア網を自前で持た

⁶ Point of Interconnection

ない事業者であっても、アクセス回線と NGN を通じ、自社ユーザ間の電話サービスや VPN⁷サービスを広域提供することが可能となるものである。更に、接続事業者（ISP 事業者を含む）がアクセス回線と NGN を自社網や ISP 網に網終端装置で接続し、インターネット網へつなぐことにより、自らのユーザに対しインターネットサービスを広域提供することも可能となる。

NGN の收容局接続機能は、小口の接続料単位のメニューが存在せず、獲得する必要のあるユーザ数が多くなること等から、接続事業者が当該機能を利用して電話サービスやインターネット接続サービス等を提供することには一定の課題がある。

また、接続事業者から收容局接続機能等の代替的措置として提案のあるフレッツ光サービスのアンバンドルについて見てみると、現在同サービスはいわゆる「ぶつ切りサービス」での提供となっており、接続事業者が NTT 東西に接続料を支払ってエンドエンドで料金を設定し、同等のサービスを自社サービスとして提供することはできていない。

したがって、サービス競争促進の観点から、收容局接続機能について、接続料設定単位の多様化等の必要なオープン化について検討を行うことが適当である。また、フレッツ光サービスの提供に係る機能のアンバンドルを含む補完的な措置についても、技術的課題等の必要な検討を行うことが適当である。

1-3 アクセス回線におけるサービス競争

NGNとNTT東西の加入光ファイバは一体として構築され連携して機能するため、加入光ファイバのオープン化は、NGN（特に伝送交換機能）のオープン化の在り方と密接に関連している。

(1) アクセス回線における NTT 東西の設備構築状況とサービス競争の関係

加入光ファイバ回線（シェアアクセス方式）の敷設・配線にあたっては、メタル回線（ドライカップ）の場合と異なり、設備の効率的利用等の観点から PON（Passive Optical Network）方式⁸を採用しており、NTT 東西は、收容局ビル内に4分岐光スプリッタを、收容局ビル外に8分岐光スプリッタを設置し、原則として全国を「配線ブロック」（1の局外スプリッタでカバーする区画）と呼ばれる区画に分けて設備構築がなされている。1配線ブロックの平均戸数はNTT 東日本においては約50戸、NTT 西日本においては約40戸とされているが、平均戸数を下回るものも一定程度存在していることや配線ブロック毎の競争事業者の現時点での獲得ユーザ想定数の多寡も考慮すると、競争事業者がNTT 東西から光ファイバ回線を借りて競争的なサービス

⁷ Virtual Private Network

⁸ 光ファイバ回線の途中に分岐装置を挿入して、一本のファイバを複数の加入者宅に引き込む技術。シェアアクセス方式の加入光ファイバ回線に導入されている。

提供するに当たり、このような配線ブロックに係る設備構築状況がサービス競争の在り方に影響を及ぼす可能性がありうると考えられる⁹。

したがって、公正競争環境を一層整備する観点から、例えば、戸数が過少な配線ブロックについて設備構築状況を精査し必要な見直しを検討することを含め、アクセス回線における競争促進の在り方について検討することが必要と考えられる。

(2)光ファイバの展開エリア情報、配線ブロック情報の提供の在り方

NTT 東西の加入光ファイバに係る展開エリア情報や配線ブロック情報等は、NTT 東西の設備を借りてサービス提供を行おうとする接続事業者の事業展開や設備構築のために必要な情報であることから、情報開示告示により、必要な概略情報¹⁰を接続事業者に対し提供するよう NTT 東西に義務づけている。

接続事業者から当該情報の開示方法等について改善要望が示されていること等を踏まえ、公正競争環境を一層整備する観点から、エリア展開情報や配線ブロック情報の開示の在り方を見直した上で、情報開示告示の改正などの所要の措置をとることにより、接続事業者による加入光ファイバ利用の円滑化を図ることが必要と考えられる。

(3)接続事業者から示されているサービス競争促進に関する提案

アクセス回線と NGN の収容局接続機能を利用した電話サービスやインターネット接続サービス等の提供には一定の課題があることに加え、(1)及び(2)で述べたようなアクセス回線における設備構築の状況にも課題があることを踏まえ、接続事業者からは①GC 接続類似機能のアンバンドル、②光のファイバシェアリング、③波長重畳接続機能のアンバンドルの提案が示されている。

これらの提案については、いずれも加入光ファイバ接続料における分岐単位接続料の設定との関連で示されたものであることから、現在分岐単位接続料の設定の是非に係る検討が進められている¹¹情報通信行政・郵政行政審議会(接続委員会)において、FTTH 市場における競争を一層促進し、ブロードバンドの普及促進を図るため、技術面・経済面を含む多角的な観点から検討を行うことが適当である。

(4)FTTH サービスにおける端末設備(ONU)の在り方

現在、接続事業者が FTTH サービスを提供する場合、自ら OSU(Optical Subscriber Unit:光信号伝送装置(局側装置))を設置すれば独自の ONU(Optical

⁹ 例えば、1 配線ブロックあたりの戸数が少ない場合(例:20)、ブロードバンド利用率(3割)及び NTT 東西の FTTH シェア(75%)を考慮すると、他事業者のユーザ数は 1.5 戸と想定される。

¹⁰ ①他事業者が接続の請求に際して必要な情報の開示に関する事項、②他事業者が接続に必要な装置を設置することが可能な場所に関する情報の開示に関する事項

¹¹ 2011年3月の平成23年度以降の光ファイバ接続料の認可時に「引き続き検討」とされており、平成24年度光ファイバ接続料に係る補正申請に向けて今後検討が再開される予定。

Network Unit:光信号終端装置(ユーザ側装置))を設置することが可能である。他方、NTT 東西が提供する FTTH サービスであるフレッツ光サービスについては、ユーザが自分で ONU を調達し、設置することは認められていない。

これまで、技術進歩や利用者ニーズの高度化・多様化に対応する観点から、これまで加入電話、DSLなどの各種サービスにおいて順次端末解放が進められてきたところであり、FTTH サービスにおける ONU の開放の在り方に関しても、ブロードバンドの普及を促進する観点から、ONU と OSU が協調して動作することで同一芯線内に複数ユーザの通信を同時に流していることに起因する技術的課題の整理など、必要な検討を行うことが適当である。

1-4 通信プラットフォーム機能のオープン化

(1)通信プラットフォーム機能のオープン化(NNIのオープン化)

2008年3月から商用サービスを開始している NGN は、ベストエフォート型と品質保証型のサービスを統合的に提供可能な IP 網であり、その中心的役割を担う SIP サーバは、帯域制御機能やセッション制御機能等を有するなど、従来のネットワークにはない高度な通信プラットフォーム機能(制御系機能)を実装しているが、現在、こうした通信プラットフォーム機能を通信サービスと切り離れた形では提供していない。

商用サービス開始後3年が経過し、NGN は既存の光提供エリア全域をカバーし「発展期」に移行している段階に至っていることから、様々な事業者による多様なコンテンツ・アプリケーションサービス等の柔軟な提供を可能とする観点から、通信プラットフォーム機能のオープン化を求める意見が示されている。PSTN からのマイグレーションが現に進む中、ネットワークの多機能化・高度化等を踏まえた多様な接続ニーズが生じており、接続政策の軸足を制御系機能にも拡大していく方向性は一層強まっていると考えられる。

以上から、ブロードバンド普及促進に向けては様々な事業者による多様なコンテンツ・アプリケーションサービス等の柔軟な提供を可能とすることが必要となることに鑑み、IP 網同士の直接接続が現に検討される中、ネットワーク同士を接続するためのインターフェース(NNI)において、NGN 通信プラットフォーム機能の一定のオープン化を検討することが適当である。

(2)通信プラットフォーム機能のオープン化(SNIのオープン化)

NGN においては、ネットワーク同士を接続するためのインターフェース(NNI)に加え、コンテンツ配信事業者等の各種アプリケーションサーバと NGN を接続するためのインターフェース(SNI)も存在し、これを通じて電話会議、映像配信(VoD)などのユニキャスト通信等のサービスが提供されているが、NNI における通信プラットフォ

ーム機能と同様、SNIにおいてもこうした通信プラットフォーム機能を通信サービスと切り離れた形では提供していない。

NGNのSNIにおける通信プラットフォーム機能のオープン化の進め方については、NTT 東西が主導すべき(コンテンツ配信事業者等の接続事業者)との意見と、事業者から具体的な要望を示すべき(NTT 東西)との意見が示されており、事業者間で見解が異なっていることから、後述の NGNにおける機能に係るアンバンドルの考え方も踏まえつつ、NGNのSNIにおける通信プラットフォーム機能の一定のオープン化(内容・手法)の検討を進めることが適当である。

(3) 一種指定設備の機能に係る情報開示の在り方

NGNを構成するルータ等の設備に関する情報については、NTT 東西の網改造着手後、接続事業者が時宜を逸することなく自網における対応を検討できるよう、情報開示告示により網機能の提供予定時期や導入エリアなど¹²一定程度の開示が義務づけられている。

接続事業者から、通信プラットフォーム機能のオープン化に関する議論を契機とし、さらなる情報の開示が求められていることを踏まえ、現行の情報開示告示に明記されていないSNIの条件を開示するなど、事業者の具体的な意見を踏まえつつ、情報開示の在り方を見直し、情報開示告示を見直すことが適当である。

1-5 NGNの段階的発展に対応したアンバンドルの考え方

一種指定設備の具体的な機能のオープン化(アンバンドル)にあたっては、①「具体的な要望があること」、②「技術的に可能であること」という考え方にに基づき、③「過度な経済的負担がないことに留意」しつつ判断している。

NGNについては、商用サービスの開始以降、新たな機能のアンバンドルは行われていないが、上記の3つの考え方に照らし、アンバンドルするとの判断に至らなかった事例が複数存在していることから、今後必要となる機能の取扱いに関し、技術的可能性、経済的負担といった点も踏まえながら、NGNの段階的発展に対応したアンバンドルの考え方を整理することが適切である。

¹² 具体的には以下の項目の情報開示項目を規定。

①NNI、UNIの条件、②認証情報、③事業者側NWに渡されるときのスループット情報、④通信のプロトコルに関する情報、⑤網機能の提供予定時期、⑥網機能の導入目的、⑦導入・提供エリア、⑧POIの建物・住所、⑨整備利用に伴う費用の有無・概算等

1-6 ネットワークの移行に伴う事業者間協議の在り方

(1) 事業者間協議における透明性向上

今後 PSTN から IP 網へのマイグレーションが進む中、IP 網同士の直接接続が増加すると想定され、事業者間協議の不調は、結果として IP 網同士の直接接続を阻害する要因となり得ることから、ネットワーク事業者間の接続を円滑化し、ブロードバンド普及促進を図る観点から、とりわけ接続料算定に係る事業者間協議の透明性を向上させることが必要である。

(2) 固定電話発携帯電話着通話サービスに係る料金設定の在り方

固定電話発携帯電話着通話サービスについて、今般、着信側事業者が設定する通話料金は割高であり、ユーザ(発信者)にとって適用される通話料金が分からないといった指摘がなされているため、従来の整理や携帯電話事業者(着信)側が設定する通話料が NTT 東西(発信側)の設定するものと比べ、多くの時間帯で依然一定程度上回っている¹³ことも踏まえ、料金体系の違いについて事業者や国から利用者に周知するよう努めるとともに、現状の料金設定の在り方について関係事業者間において必要な見直しを行うことが適当と考えられる。

2 モバイル市場の競争促進

移動体通信については、2011 年 8 月末で、契約数は約 1 億 2,200 万件に達し、国民の日常生活上及びビジネス展開上の基礎的インフラとして、その重要性・必要性が著しく高まっているところである。

また、ブロードバンドの普及促進のためには、FTTH 等の固定ブロードバンドのみならず、近年高速・大容量化が進展しているワイヤレスブロードバンドの普及促進が重要な課題となっている。この観点から、モバイル市場において、事業者間の競争を一層促進し、サービスの多様化と料金の低廉化を図ることが必要である。

近年、スマートフォンやタブレット型端末の急速な普及・拡大、それに伴うコンテンツのリッチ化等が進展するとともに、ネットワーク側では、LTE 等の開始、フェムトセルや WiFi による固定通信網への負荷分散など、モバイル市場は新たな局面に入ってきており、このような環境変化に対応し、市場活性化を図る観点から、適時適切な措置を講じることがこれまで以上に重要となるところである。

¹³ 例えば NTT 東日本の加入電話発 NTT ドコモ着の通話に関し NTT 東日本の設定する料金(16 円/分)と NTT ドコモの設定する料金(26 秒/10 円)を比較すると、保留秒数が 0~26 秒及び 60~78 秒である通話については、NTT ドコモの設定する料金の方が低廉であるが、それ以外は NTT 東日本の設定する料金が低廉となる。

2-1 ネットワークレイヤーのオープン化

(1) 第二種指定電気通信設備制度の見直し

ア 二種指定設備制度の在り方

第二種指定電気通信設備制度(以下「二種指定設備制度」という。)は、周波数の有限希少性等により新規参入が困難な寡占的市場が形成されているモバイル市場において、一定以上のシェアを有する電気通信事業者が、接続協議における交渉上の優位性を背景に、接続における不当な差別的取扱いや接続協議の長期化等を引き起こすおそれがあることにかんがみ、接続料等の公平性・透明性、接続の迅速化等を担保する観点から非対称規制として設けられたものである。具体的には、業務区域における端末シェア 25%超¹⁴を有する電気通信事業者に対し、接続応諾義務等の一般的な接続ルールに加えて、接続約款の作成・届出、接続会計の整理等の接続に関する必要最低限の規律を課している。

制度創設当初、携帯電話は音声サービスを中心とする固定電話のオプション的な通信手段と整理した上で、同制度によってモバイル市場における MNO 間の競争を促進することを主眼としていたものである。ユビキタスネットワーク社会における携帯電話の重要性が増していることを踏まえると、MNO 間の競争を促進することは、更に重要性を増していると考えられる。

また、現在、モバイル市場において、自ら周波数の割当てを受けず、MNO からネットワークの提供を受けてサービスを提供する MVNO の果たす役割の重要性が高まっている。周波数の有限希少性等により新規参入が困難なモバイル市場において競争を進展させる観点からは、MVNO の事業環境を一層整備することが必要である。

以上を踏まえ、二種指定設備制度について、MNO 間の競争促進という制度創設時の主眼を維持しつつ、MNO と MVNO との関係も踏まえた制度として位置付けることが適当である。

イ 二種指定設備制度の適用対象

二種指定設備制度は一定以上の端末シェアを有する電気通信事業者が接続協議において有する交渉上の優位性に着目し、当該事業者を規制の対象としており、

¹⁴ 具体的には、電気通信事業法第 34 条第 1 項に規定する特定移動端末設備(「無線設備規則第 3 条第 1 号に規定する携帯無線通信を行う移動する無線局の無線設備」(電気通信事業法施行規則第 23 条の 9 の 2 第 2 項))のシェアで指定を行っている。なお、PHS については、制度創設当時、PHS の加入者数が携帯電話の加入者総数の 10% 以下であったことや、ネットワークの大部分を地域固定網に依存する形態であったことから、市場への影響の程度に鑑み、指定の対象としなかったものである。

具体的な指定の基準として、業務区域における端末シェア 25%超を採用しており¹⁵、現在、NTTドコモ、沖縄セルラー及びKDDIが二種指定設備を設置する電気通信事業者(以下、「二種指定事業者」という。)として指定されているが、MNO 間の関係について、全国規模の上位 3 社(NTTドコモ、KDDI 及びソフトバンクモバイル)の加入者シェアは、制度運用開始時と比較して近接してきており、交渉上の優劣の差は縮小してきている一方で、加入者シェア第 4 位の事業者のシェアは第 3 位の事業者とは大きな開きがあり、交渉力に顕著な優劣が生じている可能性があると考えられる¹⁶。

この点に関し、意見募集等においては、むしろ、規制対象である二種指定事業者と、非指定の事業者との間で、後者の接続に関する交渉上の優位性が高まる形での不均衡が生じているとの意見が示されている。

このような中で、上位 2 社を二種指定事業者として接続料等の公平性・透明性等を担保するための規律を課している現状は、公正な競争を通じてユーザの利益を確保するという観点から、見直しを行うことが必要となっていると考えられる。

次に、MNO-MVNO 間の関係に目を移すと、モバイル市場全体の競争を促す観点からは、MVNO の一層の市場参入や進展を促すことが望ましい。MVNO が事業を運営するには、周波数の割当てを受けた MNO のネットワークに接続することが必要であり、必ずしもシェアが高いとはいえない MNO であっても、MVNO との関係においては交渉上の優位性を持ち得ると考えられる。

以上のように、MNO 間と MNO-MVNO 間の双方について、制度運用開始当時と比較して交渉上の優位性の関係性が変化しており、優位な交渉力を持つ電気通信事業者であっても、現在の適用基準では二種指定事業者の指定を受けない場合が存在し得ると考えられる。よって、二種指定設備制度に係る規制の適用対象を見直し、拡大することにより、モバイル市場における電気通信事業者間の交渉力の不均衡の問題に対応し、公正競争環境を確保することが適当である。

適用対象を見直す場合の具体的な基準については、まず MNO 間の関係について、上述のとおり、上位 3 社の交渉力の優劣の差は縮小してきていると考えられる一方、加入者シェア第 4 位の事業者のシェアは第 3 位の事業者とは大きな開きがあ

¹⁵ 制度創設時(2001年11月)の情報通信審議会では、EUの相互接続指令(97/33/EC)におけるSMP(Significant Market Power: 顕著な市場支配力)を有する事業者の指定基準と、我が国の独占禁止法の運用指針(「株式保有、合併等に係る「一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合」の考え方」(1998年12月21日公正取引委員会))を参考にするとともに、我が国の携帯電話市場における競争の状況(3~4社による競争)を考慮に入れて、具体的な基準が検討された結果、現行の端末シェア 25%が採用された。しかしながら、現在では、EUの相互接続指令及び我が国の独占禁止法の運用指針には一定の変更が加えられる等、制度創設当時の事情は変わってきている。

¹⁶ 電気通信事業者協会発表による2011年8月末の契約数シェアは、NTTドコモ48.0%、KDDI27.4%、ソフトバンクモバイル21.7%、イー・アクセス2.9%となっている。

り、上位 3 社との間で、交渉力に顕著な優劣が生じていると考えられる。

次に MNO と MVNO の関係について、MVNO の事業運営には周波数の割当てを受けた MNO のネットワークに接続することが必要であることにかんがみれば、原則、すべての MNO は MVNO との関係においては交渉上の優位性を持ち得ると考えられる。しかしながら、端末シェアが相当程度低い MNO は、MVNO との関係において優位な交渉力があると認めることは難しく、規制の適用対象から除外した場合でも公正競争を阻害するとは通常考えにくいことから、直ちに規制の適用対象とする必要性までは認められないと考えられる。

この場合における「相当程度低いシェア」の具体的基準については、例えば、垂直型企業結合等による競争の実質的制限に係る考え方を整理している「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針(2004 年 5 月 31 日公正取引委員会)」における判断基準¹⁷など競争法上の基準等も参考としつつ、速やかに検討を行った上、省令改正等必要な措置を講じることが適当である。

(2)禁止行為規制の見直し

電気通信事業法においては、市場支配的な電気通信事業者が市場支配力を濫用することにより、公正競争環境を損なうことを防止する観点から、当該市場支配的な電気通信事業者に対し、次の行為等を禁止する規制(以下「禁止行為規制」という。)を課している。

- ① 接続の業務で知り得た他の電気通信事業者の情報等の目的外での利用
- ② 特定の電気通信事業者に対する不当に優先的又は不利な取扱い等
- ③ 他の電気通信事業者又は電気通信設備製造業者・販売業者に対する不当な規律・干渉

モバイル分野を対象とする二種指定設備制度においては、二種指定事業者はあくまでも接続協議において交渉上の優位性を有する者であり、必ずしも市場支配力を有する者として位置付けられているわけではないことから、二種指定事業者のうち市場支配力を有すると認められる者のみに対し、禁止行為規制が課されるという制度となっている。

モバイル市場の禁止行為規制の適用基準は、電気通信事業法及び同法に基づく総務省令において、次のとおり規定している。

- ① 二種指定事業者であること。

¹⁷ 独占禁止法は、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合等に企業結合を禁止し、公正取引委員会は企業結合の審査を行っているところ、「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」は当該審査に関する法運用の透明性を高めるために公正取引委員会が公表したものである。同指針では、垂直型企業結合に関し、「関係するすべての一定の取引分野において、企業結合後の会社グループの市場シェアが 10%以下」の場合は、「競争を実質的に制限することとなるとは通常考えられない」としている。

- ② 業務区域ごとの収益シェアが 25%超であること。
- ③ 市場シェア(収益シェア)の推移その他の事情を勘案して他の電気通信事業者との間の適正な競争関係を確保するために必要があると認められること。

この基準に基づき、現在、NTTドコモが禁止行為規制の適用を受ける電気通信事業者として指定されている。

適用基準の一つとなる収益シェアの閾値を 25%超と設定している¹⁸が、当該閾値は、二種指定設備制度の適用対象を判断する基準の閾値とは異なり、「市場支配的な事業者」に該当する蓋然性がない者を判断する基準として機能しており、「市場支配的な事業者」を最終判断する基準としての妥当性までを求められるものではないこと等を踏まえれば、現時点において、閾値の見直しを行うことについては、必ずしも必要とはいえないと考えられる。

ただし、このように収益シェアの閾値の見直しを行わないとした場合であっても、最終的に禁止行為規制の適用対象を判断する基準である「収益シェアの推移その他の事情」については、法律上、収益シェアの閾値とは別個の要件とされており、別途検討が必要となる。

この点につき、「収益シェアの推移その他の事情」の具体的内容は、総務省のガイドラインである「電気通信事業法第 30 条第 1 項の規定に基づく禁止行為等の規定の適用を受ける電気通信事業者(移動通信分野における市場支配的な電気通信事業者)の指定に当たっての基本的考え方」において規定している。同ガイドラインについては、現時点において、その基本的な考え方を変更する必要はないと考えられるものの、その運用についての意見も示されていることに鑑みれば、禁止行為規制の適用対象に関する基本的な考え方は維持しつつも、同ガイドラインの規定の整理・合理化を行うこと等により、基準の明確化を図ることが有益であり、二種指定設備制度の適用対象に係る閾値を見直す省令改正を行う際に、同ガイドラインについても必要な見直しを行うことが適当である。

また、禁止行為規制の内容については、現時点において、直ちに現行の規制内容を見直すことが必要とまではいえない。他方、モバイル市場は、スマートフォン等の急速な普及とそれに伴う新たなサービスの出現に見られるような著しい変化の中で発展を見せており、その過程で我が国の電気通信事業者と海外事業者との提携等も進展している。このため、当該規制が電気通信事業者の事業提携や事業展開等を必要以上に制限することにより、結果として国際競争力やユーザ利便を損なうこととならないよう、制度の慎重な運用や、適時適切に見直しを行っていくことが求められる。

¹⁸ 禁止行為規制に係る閾値を 25%超とした考え方については、二種指定設備制度に関して閾値を業務区域における端末シェア 25%超とした考え方と基本的には同じであり、脚注 15 参照。

この観点からは、禁止行為規制の適用対象事業者にとって、現行制度の下でも本来可能な事業提携等の具体的範囲や態様が不明確となる結果、過剰な萎縮効果が働くこととなれば、結果的には国際競争力やユーザ利便を損なうことにもなるため、例えば、総務省・公正取引委員会の共同ガイドラインの見直しを行うことにより、一層の透明化が図られる余地がないかどうか、検討を進めるべきである。

なお、モバイル市場の著しい環境変化を踏まえ、指定電気通信設備制度全体の見直しを行う際には、現行の禁止行為規制の適否についても検討することが望ましい。

(3)MVNO 事業者の参入促進

ア MVNO の更なる参入促進

MVNOの参入促進に向け、総務省は、2002年5月に「MVNOに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドライン」(以下「MVNO 事業化ガイドライン」という。)を策定・公表している。MVNO 事業化ガイドラインにおいては、MVNOがMNOからネットワークの提供を受ける形態として、卸電気通信役務の形態と接続の形態の双方が可能である旨が示されている。

この点について、関係事業者からは、「卸電気通信役務」化を進めるべきとの意見と接続規制の強化等を求める意見の双方が示されているが、MVNOにとっては、卸電気通信役務と接続の双方の形態にそれぞれメリットとデメリットが存在しており、判断の余地があることが MVNO の進展につながっていると考えられる。よって、MVNO の参入を促進し、モバイル市場の公正競争を確保する観点からは、どちらか一方の形態に限定することは、現時点では適当ではない。

また、接続応諾義務に関し、MVNO の参入促進によるモバイル市場の発展という趣旨にそぐわない態様での接続請求が行われるおそれが指摘されている状況等も踏まえつつ、これまでの累次の解釈を整理し、MVNO 事業化ガイドライン等において接続拒否事由の明確化を図ることが望ましい。

イ ネットワークレイヤーにおけるMNOの「ダムパイプ化」

これまでモバイル市場においては、MNO 主導の垂直統合モデルが形成されてきたものの、このような市場動向の中で、端末レイヤーや上位レイヤーが起点となった新たな垂直統合モデルが出現することにより、MNO の事業領域がネットワークレイヤーにおいて単にデータを伝送する役割にとどまる「ダムパイプ化」が進展する可能性が指摘されている。

このような環境変化の中、モバイル市場全体の発展と利用者利便の向上を図るためには、公正競争環境を確保した上で、電気通信事業者が事業環境の変化に対応しつつ、場面・時期に応じて、自らのビジネスモデルを柔軟に構築・実施すること

が可能な環境を整備することが一層求められる。モバイル市場全体の発展の前提となるインフラを構築する MNO の設備投資インセンティブを損なわないことに留意しつつ、MNO・MVNO の双方にとって新たなビジネスモデルの登場を阻害しないような適正なオープン化を目指すことが必要であり、この観点から、適時適切にルールの見直しを行っていくことが求められる。

そのためには、ネットワークレイヤーの上位・下位のレイヤーの動向と、これら上位・下位のレイヤーがネットワークレイヤーにどのような影響を及ぼしているかを注視することが望ましく、総務省が実施している競争評価の取組の中で分析を行っていくことが適当である。

2-2 プラットフォーム・端末レイヤーのオープン化

(1) プラットフォームレイヤーのオープン化

ア MNO が提供する通信プラットフォームのオープン化

MNO が提供する認証・課金機能等の通信プラットフォーム機能は、MNO 主導の垂直統合モデルによる新たなサービス提供を支える基盤として実装されてきたものであり、このような通信プラットフォーム機能のオープン化は、モバイル市場全体の発展にとって重要な課題となってきた。

通信プラットフォーム市場は、「サービスの萌芽期の段階」からは、既に脱していると考えられるものの、MNO 主導の垂直統合モデルに変わる新たなビジネスモデルの出現に伴うサービスプラットフォームの多様化により、極めて激しい市場環境の変化の最中にあるといえる。そのため、事業者間協議による合意形成を尊重する立場を取ることが適当であるという従来の考え方は、現時点においても基本的には維持することが望ましい。

その上で、まずは二種指定ガイドラインに基づく接続料設定及びアンバンドル化の取組状況や、電気通信紛争処理委員会における紛争の処理状況等を注視し、必要な場合においては、改めて検討を行うことが適当である。

イ サービスプラットフォームの多様化に対応した取組

スマートフォンの普及やモバイル上の SNS サービスの利用拡大等を契機として、ソーシャルグラフ等を活用したサービスプラットフォームの登場や、スマートフォンにおけるアプリケーションの提供・課金システムの整備(新たなマーケットの登場)等、従来の MNO による垂直統合モデルの枠組みに収まらないサービス・競争の形態の拡大により、プラットフォーム競争が激化し、サービスプラットフォームの多様化が急速に進展しているところである。

新たなサービスプラットフォームについては、まさにサービスの萌芽期の段階にあり、かつ、急速な発展・普及の途上にあることから、MNO 主導の垂直統合モデルにおける通信プラットフォームとの競争関係等も含め、現時点においてはそのモバイル市場全体における位置付けについて明確に特定することが困難な状況にある。

したがって、このような新たなサービスプラットフォームについては、モバイル市場を取り巻く各種のサービス展開・事業展開への影響が今後増大する可能性があることにも留意しつつ、まずはサービスの進展・普及状況を注視すべきである。このため、総務省が実施している競争評価の取組の中で、新たなサービスプラットフォームについても分析を行っていくことが適当である。

(2)SIM ロック解除の推進による端末レイヤーのオープン化

利用者の多様な選択肢の確保や、電気通信事業者等による柔軟な事業展開を可能とする観点から、SIM ロック解除については、引き続き推進していくことが適当である。

総務省は、2010年6月に「SIM ロック解除に関するガイドライン」を作成・公表したところ、同ガイドラインに基づく取組は開始されたばかりであることから、現時点において、SIM ロック解除に向けた事業者等の取組の状況を評価した上で、制度的な措置について検討を行うことは時期尚早であり、引き続き市場の動向を注視しつつ、その推進を図ることが適当である。

3 線路敷設基盤の開放による設備競争の促進

これまで、競争政策においては、各電気通信事業者が自ら構築したネットワークを用いて利用者に対しサービスを提供する設備競争と、自ら構築したネットワーク又は他の電気通信事業者の構築したネットワークを用いて利用者に対しサービスを提供するサービス競争の双方が促進されてきた。ブロードバンドの普及促進を図るためには、引き続き設備競争とサービス競争の双方について、そのバランスを確保しながら推進することが重要である。

3-1 電柱・管路等の使用に関する手続の簡素化・効率化等

(1)手続の電子化等の促進

電柱・管路等の使用に係る手続については、総務省が2001年に策定した「公益事業者の電柱・管路等使用に関するガイドライン」(以下「電柱・管路ガイドライン」)において、電気通信事業者や電気事業者等の設備保有者に対し、電柱・管路等の使用に関する手続の簡素化・効率化の努力を促している。手続の簡素化・効率化のためには、手続の電子化を進めることが有効であり、電柱・管路等の設備保有者は、

今後とも一層の手續の電子化に取り組むことが望ましい。

ただし、電子化のためのシステムの導入・運用に当たっては、イニシャルコストやランニングコスト等の負担が伴うものであり、設備保有者と電柱・管路等の使用を希望する電気通信事業者との間において、費用負担の在り方等についての整理が必要といった課題が存在することから、設備保有者に対して電子化を義務付けることまでは適当でなく、まずは設備保有者と電気通信事業者との間での協議を行い、電子化に関する課題の整理と解決を図っていくべきである。

道路占用許可等に係る手續については、国土交通省において、「道路占用許可電子申請システム」(2011年1月以降は、セキュリティ等を高めた新たな「道路占用システム」)を運用しており、このシステムの利用が進むことに伴い、電気通信事業者側の事務負担の軽減につながることを期待される。その他、道路管理者の違いに応じて必要となる書類の様式が異なる等の課題については、手續の簡素化・効率化が図られることが望ましく、総務省において、地方公共団体における申請等の電子化や書類の様式の標準化等について促すとともに、電気通信事業者からの具体的な改善要望を集約し、国土交通省や地方公共団体に対して伝達する仕組みを構築することが望ましい。

(2)調査回答期間の短縮

電柱・管路ガイドラインにおいては、設備保有者は、電気通信事業者から設備の調査の申込みがあった場合は、できるだけ速やかに提供の可否の回答を行うものとし、申込みの数が通常想定される申込みの数の範囲内である場合は、原則として2か月以内に提供の可否を回答するものとされている。この点、一部の電気通信事業者からは、設備保有者からの調査回答期間を原則1か月以内に変更すべきとの意見が示されている。

具体的にどの程度の調査回答期間が適切であるかについては、ケースバイケースでの判断が必要であり、一部の設備保有者からは、電気通信事業者に対する手續の改善を求める意見もあることから、まずは当事者間での協議を通じ、様々な場合ごとの適切な調査回答期間について、関係者が共通認識を持つことが必要であり、当面はその状況を注視することが望ましい。

(3)電柱の強度の在り方

設備保有者は、通常、法令等で定める最小規格を上回る強度で電柱を設置しており、その上で、技術基準に照らして可能な場合に設備の提供を行っている。

したがって、あくまでも設備保有者の本来の設備設置目的に適合する範囲内において電気通信事業者に対して電柱の使用を可能としているところであり、これを超えて設備保有者にあらかじめ電気通信事業者の使用を前提とした電柱の強度を求め

ることは適当ではないと考える。

他方、設備保有者による電柱の設置に当たっては、通常、土地等の使用に当たって公益事業特権を付与されて行うものである¹⁹ことを踏まえると、希望する電気通信事業者による使用を最大限可能とすることに努めるべきであり、この点を踏まえた対応を行うことが望ましい。

3-2 マンション向け光屋内配線の開放

接続事業者がマンション向け FTTH サービスを提供する際に必要となる、マンション共用部からユーザ宅までの光屋内配線について、NTT 東西がマンションデベロッパー等と提携して、独占的に棟内の光屋内配線を敷設する事例が増加し、マンション内ユーザが競争事業者の FTTH サービスに切り替えることが事実上不可能になっているとの指摘がある。

NTT 東西が設備を設置する光配線方式の割合は、増加傾向にはあるものの、2011 年 3 月末時点で約 17% (NTT 東日本)、約 16% (NTT 西日本) であり、光屋内配線を一種指定設備として指定する必要が生じるまでには至っておらず、引き続き状況を注視していくことが適当である。

他方、転用ルールについては、マンション向け FTTH の場合に屋内配線を転用する必要性・有用性は戸建て向け FTTH の場合より高いと考えられる。転用ルールの整理に当たっては、具体的な要望内容を整理する必要があるところ、現在 NTT 東日本と KDDI の間で具体的なマンションにおける相互転用協議を続けている状況にあることから、これを引き続き注視することとし、転用手順や条件等の転用ルールに係る具体的内容が出来る限り速やかに整理されるよう、事業者間協議の一層の促進を図ることが適当である。

3-3 地中化エリアへの対応

(1) 加入光ファイバの部分的な開放に関するルール整備

都市部における「地中化による無電柱化」の進行に伴い、直ちに追加的な光ファイバの敷設を行うことができない状況が生じ、後発事業者にとってユーザへのサービス提供が不可能となるケースが発生しているとの主張が競争事業者よりなされている。

¹⁹ 電気通信事業法第 128 条第 1 項においては、認定電気通信事業者は、認定電気通信事業の用に供する線路及び空中線並びにこれらの附属設備を設置するため他人の土地等を利用することが必要かつ適当であるときは、総務大臣の認可を受けて、その土地等の所有者に対し、その土地等を使用する権利の設定に関する協議を求めるとされている。

現状の接続ルールではNTT東西の加入光ファイバを「NTT局舎～各戸」までひと続きで貸し出す旨規定していることから、地中化された部分のみの利用を念頭に、加入光ファイバの部分的な開放を行うことは、地中化された地域において追加的に光ファイバを敷設できない競争事業者の効率的な事業展開を可能とするものであり、NTT東西においては光ファイバの利用率を上げるとともに、一定程度の光ファイバ設備を有する他事業者においては事業展開の柔軟性を高め、(競争事業者が上部区間の光ファイバを敷設・活用するという点で)設備競争を促進する効果が期待されるものである。

したがって、ルール化に向けて解決が必要な課題を整理すべく、事業者間協議を一層進めることが適当と考えられる。

(2)集合住宅・電線共同溝に関する引込管への追い張り

集合住宅への光ファイバ等の引込みに当たっては、架空による方式のほか、地中の管路を通じて集合住宅の共用部であるEPS又はMDF室²⁰への引込みを行う方式がある。後者について、電気通信事業者が新たに集合住宅にFTTHサービス等を提供する際において、工事費用が高額になる等の理由から、新たな引込管の構築が困難である場合が存在する。

また、電線共同溝が構築されているエリアにおいて、新たにFTTHサービス等を提供する際には、電線共同溝本体への入線に加え、電線共同溝から各住宅等への光ファイバ等の引込みが必要となる。この場合においても、上記の集合住宅への引込みと同様、新たな引込管の構築に関して課題が存在する。

このような場合において、引込管への追い張りについては、当該引込管の所有者に加え、先行して光ファイバ等を入線している電気通信事業者等の承諾・了承を得ることが必要であり、当事者間の合意がなされることが前提となるが、現時点において、どのような技術的条件等を満たせば既設の光ファイバ等に損傷を与えることなく追い張りが可能となるかという点について、何らかのルール化が可能な程度に当事者間が共通認識を持つまでには至っていない状況にあると考えられることから、まずは当事者間の協議を通じ、既設の光ファイバ等に損傷を与えないための技術的条件等について共通認識を持つことが必要であり、当面はその状況を注視することが適当である。

²⁰ EPSとは、Electric Pipe Shaft(電気パイプシャフト)の略、MDFとは、Main Distribution Frame(主配電盤)の略であり、EPSやMDF室は、集合住宅において光ファイバ等の引込みを行う場所として使用される。

3-4 鉄塔等の一層のオープン化

(1) 鉄塔等の共用に関するルールの在り方

鉄塔等の共用については、モバイル事業は有限希少な周波数の割当てを受けて行うものであること等を踏まえ、これまで事業者間協議を通じた自主的な取組を原則としてきたところであり、MNO に対する義務付けは行っていない。

他方、鉄塔等を設置する物理的スペースが限られる場合や、景観条例等によって複数の鉄塔建設が制限される場合がある中で、自ら鉄塔を設置しようとしてもできない場合が存在し、その際に事業者間協議が円滑に行われず、鉄塔等の共用が実現しない場合には、このようなエリアでのサービスが提供されないこととなる結果、利用者利益が確保されないことにつながる事となる。

この点を踏まえ、総務省においては、鉄塔等を電柱・管路ガイドラインの対象として位置付けるとともに、電気通信事業法に基づく紛争処理の枠組みの中に位置付けることにより、事業者間協議の円滑化を図っているところである。

このような制度整備を踏まえ、2011年3月には、MNO4社による基本契約が締結され、新たなルールの下での取組が開始されたところであり、まずはルールの運用状況や事業者の取組状況等を注視することが適当である。

(2) ローミングに関するルールの在り方

モバイル事業は有限希少な周波数の割当てを受けて行う事業であり、電波の有効活用が求められること等から、原則として自らネットワークを構築して事業展開を図ることが必要と考えられ、競争政策においては、この点に留意して設備競争とサービス競争のバランスを図ることが適当である。

現行の電気通信事業法において、MNOによる他MNO網の利用を禁止する規定は存在しない。したがって、両当事者が合意している場合において競争促進や利用者利便向上等(サービス競争)を実現するような利用形態であれば、MNOによる他MNO網の利用は、許容されるべきものと考えられる。

しかしながら、あくまでもMNOは自らネットワークを構築して事業展開を図ることを原則とする以上は、両当事者が合意していない場合にまで、積極的にその促進を図るべきものとするについては、慎重に判断することが必要である。このため、一般的にローミングを義務付けることについては適当でない。

大規模災害等の緊急時におけるローミングについては、ユーザ利便性の観点から望ましいとの見解がある一方で、面的カバーの遅れや復旧現場の混乱を招く可能性があるとの見解もあることから、現時点においてその義務化は適当ではなく、当事

者間の協議を通じ、課題の解決が図られるものであるかどうかを注視すべきである。

他方、一の MNO の電波のみ届いている場所で、他の MNO のユーザの生命・身体等に危険が生じた場合において、当該他の MNO のユーザから警察や消防等の機関への緊急通報(110 番、119 番等)が可能となることは、公益的見地から重要であり、東日本大震災の経験からも、その重要性は更に高まっているといえる。このような緊急通報に限定したローミングは現時点においても実現していないため、その早期実現に向け、検討を行う場を早急に設けることが適当である。

4 今後の市場環境の変化等を踏まえた公正競争環境の検証の在り方等

4-1 公正競争環境の検証の在り方

(1) 毎年度の継続的なチェックのための新たな公正競争環境検証の仕組み

2010 年 12 月に総務省が策定・公表したブロードバンド普及促進のための「基本方針」に掲げられているとおり、ICT 政策タスクフォース合同部会の最終とりまとめに盛り込まれた措置について、制度整備の3年後を目途に行う包括的な検証に資するため、毎年度の継続的なチェックを行うことが必要である。

総務省では、公正競争確保を図る観点から、電気通信事業法及び NTT 法に基づきこれまで講じられてきた競争セーフガード措置についての有効性・適正性を定期的に検証する仕組みとして、2007 年度より競争セーフガード制度を運用している。また、電気通信市場の競争状況を評価・分析し、政策展開に反映するため、2003 年度より競争評価の取組を実施しており、競争セーフガード制度との連携を図っている。

毎年度の継続的なチェックのための仕組みとしては、この競争セーフガード制度及び競争評価の取組を踏まえつつ、ブロードバンドの普及促進という「基本方針」の目的や、そのために講ずるとされた措置、NTT 東西の機能分離の実施等の制度整備を反映し、新たな公正競争環境の検証の仕組みを設けて実施すべきである。

(2) ブロードバンド普及促進のための公正競争レビュー制度の創設

「基本方針」においては、検証の観点として、NTT 東西における規制の遵守状況のみならず、料金の低廉化や市場シェア等の動向、「光の道」構想に関する取組状況等を掲げていることを踏まえ、新たな公正競争環境の検証の枠組みは、現在の競争セーフガード制度に代えて、「ブロードバンド普及促進のための公正競争レビュー制度」(以下「公正競争レビュー制度」という。)として創設することが望ましい。

公正競争レビュー制度は、次の2つの検証の柱を設けて行うべきである。

① ブロードバンド普及促進に向けた取組状況の検証

料金の低廉化や市場シェア等の動向、「光の道」構想に関する取組状況の検証

② NTT東西等における規制の遵守状況の検証

指定電気通信設備制度に関する検証、禁止行為に関する検証、NTT 等に関する累次の公正競争要件の検証

については、総務省において、今年度中に公正競争レビュー制度についてのガイドラインを策定した上で、2012 年度より公正競争レビュー制度の運用を実施すべきである。

ただし、「基本方針」において継続的なチェックは毎年度行うことが掲げられていることを踏まえ、少なくとも「ブロードバンド普及促進に向けた取組状況の検証」については、2012 年度からの実施に先立ち、今年度中に暫定的な検証を実施することが望ましい。

公正競争レビュー制度に基づく検証は、2012 年度から2014 年度までの3 年間にわたって毎年度実施し、その運用状況や検証結果を踏まえ、2014 年度の検証に併せて包括的な検証を実施することが望ましい。

また、公正競争レビュー制度においても、競争セーフガード制度と同様、プロセスの透明性等を確保する仕組みとすることが求められる。

(3)競争評価の在り方

公正競争レビュー制度の運用に当たっては、データに基づく客観性を担保する必要があることや、「基本方針」において、市場シェア等の動向の観点から検証を行うこととされていることから、競争評価の取組を一層活用することが求められる。

具体的には、公正競争レビュー制度における各種検証に当たり、競争評価における分析結果(モバイル分野におけるレイヤー間の関係を含む)を有効に活用すべきである。

このほか、競争評価における戦略的評価²¹のテーマとして、公正競争レビュー制度に基づく検証を補足する事項を必要に応じて分析・評価することが望ましい。具体的には、同一グループに属する事業者間の連携状況等について、競争評価の戦略的評価の中で分析・評価を行い、公正競争レビュー制度における検証にフィードバックを行うことが考えられる。

²¹ 競争評価においては、2006 年度より、「固定電話」、「移動体通信」、「インターネット接続」及び「法人向けネットワークサービス」の4 領域を「定点的評価」と位置付けて毎年度定点観測するとともに、政策的ニーズや関心の高いテーマに焦点を当てた「戦略的評価」を行っている。

4-2 今後の市場環境の変化等を踏まえた競争ルールの枠組み

「基本方針」においては、制度整備の3年後を目途に包括的な検証を行い、その結果、「光の道」実現への進展が十分でない場合には、更なる措置について検討を行う必要があるとした上で、特に、公正競争環境が十分に確保されていない場合には、ボトルネック設備の更なるオープン化や、構造分離・資本分離を含めたファイアウォール規制の強化など、公正競争環境を整備するための更なる措置について検討を行うとされている。

「基本方針」において掲げている包括的な検証の結果、仮に既存の市場構造や考え方を前提とした競争ルールに制度的課題が生じていると認められるような場合には、公正競争レビュー制度により得られた知見等を活用しつつ、NTTの在り方のほか、指定電気通信設備制度及びNTTに係る累次の公正競争要件を中心として構成されている競争ルール全体の枠組みの見直しについても検討することが適当である。

5 本検討のフォローアップについて

本とりまとめは、現時点で得られる知見等に基づき、ブロードバンドの普及促進を図る観点から重要となる事業者間競争の活性化に必要な取組について、2011年末の時点で一定の整理を行うものである。これを受け、今後、各種施策が講じられるとともに、関係者間の協議等が本格化していくことが想定される。

このような取組については、今後、基本的には公正競争レビュー制度において検証が進められることとなるが、取組の進展に応じて新たに検討が必要となる課題が生じる可能性があることから、本審議会として、一定の期間において、必要なフォローアップを行っていくことが求められる。

具体的には、2012年以降も、ブロードバンド普及促進のための競争政策委員会を存置した上で、適切なタイミングに、公正競争レビュー制度に基づく検証の結果等について調査審議するとともに、将来新たに課題等が生じた場合には、適時適切に検討を行うことが必要である。