情報通信審議会 電気通信事業政策部会 接続政策委員会(第26回)議事概要

日 時 平成 27 年 5 月 8 日 (金) 16:30~18:30

場 所 総務省11階 第3特別会議室

参加者 接続政策委員会 東海主査、相田委員、池田委員、佐藤委員、関口委員、

山下委員

事務局 吉良総合通信基盤局長、吉田電気通信事業部長、

(総務省) 高橋総務課長、吉田事業政策課長、

竹村料金サービス課長、片桐料金サービス課企画官

大澤料金サービス課課長補佐、 清重料金サービス課課長補佐

【議事要旨】

(1)「加入光ファイバに係る接続制度の在り方」について

- 事務局から資料1及び2について説明を行った後、質疑応答を実施した。
- (2)「長期増分費用方式に基づく接続料の平成28年度以降の算定の在り方」について
 - 事務局から資料3及び4について説明を行った後、質疑応答を実施した。

【主な発言等】

(1)「加入光ファイバに係る接続制度の在り方」について

<総論(接続事業者の参入を容易にするための更なる措置)について>

○相田委員

私が一番違和感を感じたのは、資料1の41ページ。「光配線区画の統合等だけでは本質的な解決は困難で、接続事業者の費用構造が変わらない現状等を踏まえ、接続料の算定方法の在り方を次のように見直す」と記載があるが、私の印象では、光配線区画が小さいことが一番の問題。可能であれば試算をお願いしたいのだが、13ページで、光配線区画の適切な大きさがいくつかということについては結局結論が出てないようだが、一応目安とされている二つの光配線区画を一つに統合することを全国で実施した場合、事業者が払わなければならない接続料はどれくらいになるのか。NTT東西は、設備の非効率的な運用を強いることは避けてほしいと盛んに言っているが、接続事業者としては光配線区画が小さいので、どうしても二本目の主端末回線が必要になり、必要以上の主端末回線数を借りざるを得ない状態になっている。光配線区画の大きさが適切であれば、確かに後は努力でやれるところまで準備が整っていると言えるのかもしれないが、競争事業者が分岐数3.5を確保することが難しい光配線区画の大きさであるという点が、一番大きな問題だと思う。そのため、論点3の「接続料の算定方法の在り方」の議論でも、そのような小さな光配線区画での競争を強いられていることをある意味compensateするものとして、ユーザ単位の負担とすることで、光配線

区画が小さいことを補うという考え方が適当なのではないかと思う。ここでは、光配線区画を統合しても更なる問題があると記載があるが、やはり競争事業者にとって光配線区画が小さすぎるというのが一番の本質で、その環境で競争事業者がそれなりの競争力を持てるように、光配線区画が小さいことを考慮して、割り勘要員をやや補正するという考え方なのではないかと思っている。

○佐藤委員

おそらく相田委員と同じ考え方で、光配線区間の大きさが例えば倍になれば、収容効率が1.5倍になるのかはわからないが、相当競争できる状況になる可能性がある。しかし、今のルールで収容効率を高めるようなこと、すなわち光配線区画を広げることをやったができなかった。それが前提であれば、次に、他の手をもう少し考えなければならない。相田委員の発言のとおり、補完的に次の手を打たなければならない。そのような意味では、光配線区画を大きくすることは一つの解決策であったと思う。ただ、それが実現できそうもないということではあるが、理屈としてはそれで分かる。

< その他競争政策上の課題への対処(光配線区画の事後的な分割・縮小に係る課題への対処の在り方)について>

○相田委員

資料1の24ページのNTT東西からの意見について、結局、光配線区画の情報を管理しているのは、NTT東西の管理部門なのか。大きな変更があった場合に当該区画名を通知すること等を検討中とのことだが、NTT東西の利用部門も接続事業者も同じ条件でこのような情報を入手するとの理解で良いか。

○事務局

確認させていただきたい。

<総論(第二次答申後の取組に関する評価)について>

○池田委員

相田委員の前回の質問への回答が資料1の13ページにあるが、光配線区画の統合は、第二次答申で「競争阻害要因の解消に向けた本質的な対応」であると大変高く評価する文言が使われていると感じた。13ページの下の箇所に、前回、相田委員が指摘したような具体的な目標は示されていないとの記載があるが、光配線区画を統合し、世帯数を増加させることで収容率が上昇する可能性に着目し、本質的な対応と評価されたという点について、世帯数を増加させるというのは、具体的にどの程度増加させるということなのか。13ページに「※」で記載があるように、カバー世帯の少ない光配線区画を2つ程度統合するだけであれば、あまり増加しないのではないか。また、それほど増加しないのであれば、収容率が向上する可能性については、どの程度収容率が上がるのか、時間的なスパンも含めて、そのような検証がこの時になされていたのか。

○事務局

13ページの中程、「※」の読み方であるが、一つ目の「・」はその前の行の、既存の光配線区画とは別に他事業者向けの新たな光配線区画を設定するということについて、その際にはカバー世帯の少ない光配線区画を2つ程度統合するということであり、その下の行にある既存の光配線区画に関する統合の話とは別の話であると思われる。また、カバー世帯の少ない区画というのはどのようなものなのか、2つ程度とあるが実際やってみて見込はどうなるかという点は、この当時、イメージ図のようなものは委員会に示されたものの、何か目標のようなものがあったということではなかった。

<接続料の算定方法の在り方(未利用芯線に係る費用の負担の在り方)について>

○池田委員

資料を見て、未利用芯線についての定義が事業者によって使われ方がまちまちではないかと思った。例えば、資料1の57ページの、NTT東西がヒアリングの際に提出した資料で、光ケーブルの未利用芯線は、故障時に不良になった芯線を取り替えるために必要ということと、新たな芯線の需要に対応するために必要ということで、故障時のためと将来需要のための両方を含んで未利用芯線という言葉を使っており、広い意味での未利用芯線という言葉の使われ方がされている。これに対して、33ページの、NTT東西から提出された平成26年度3月末の芯線の利用状況の表では、利用芯線、保守用芯線等、未利用芯線と区分されているが、この未利用芯線には保守用芯線が含まれているかを確認したい。

○事務局

資料1の57ページには、御指摘のとおり、未利用芯線について、故障の発生時に不良となった芯線用であるとか、新たな需要用であるということが記載されている。一方、33ページの表の中には、保守用芯線等という中に故障予備用があり、その下の方に、「光配線区画内で利用されている光ファイバが故障した場合や新規に需要が発生した場合に利用するもの」という説明書きがあるように、57ページの方は広義の意味で、利用されていないもの全てという意味で使われていると思われる。それから、御指摘のとおり、33ページの未利用芯線というのは保守用芯線を除いているので、狭義の意味での未利用芯線ということで使っている言葉であると思う。

○佐藤委員

未利用芯線の議論は、色々議論を深めていかなければならない部分。経済学的に深く考えてみると、設備が量的に適切かどうかという点があり、長期増分費用を導入したときも、実は単価以上に設備の量等を絞ることでコストが下がっているところがあったので、設備等の適正性が1つあると思う。アメリカのかつての議論でいうと、unused capacityとexcess capacityというものがあり、使う見込があって持っているのはunusedでいつかusedに変わるが、投資、需要が思ったほど伸びなかった場合は、excess capacityになり、それは簡単に利用者に転嫁できるものではない部分。その意味では、経済学的に考えると、需要の見込みに対して適切な投資がなされているか

という点は、今回見直すかどうかは別にして、どこかで議論の余地はある。保守用と未利用があるが、論理的に保守用・未利用の理屈があるのであれば、各地域で割合が一緒になる、あるいは、あまり変わらないのではないかと思ったが、資料1の33ページを見ると、NTT東日本とNTT西日本の未利用の割合は同程度に見えるが、内訳を見ると、利用率がNTT西日本は非常に低く、逆に保守用が高く、反比例しており、結果的に同程度となっている。そうすると利用芯線数と保守用芯線数は比例しない費用と考えることができる。これらについて、なぜこのような数字になるかも含め、保守用とは何か、未利用とは何か、情報を入手して議論を深めたい。データを見ただけでは理解できない部分がある。

○東海主査

我々が議論している、接続料算定の根源的な発言であると思う。NTT東西としてはキャパをどの程度に設定してつくるかという判断があり、それに対して現実がどう対応したかということで、利用された設備、利用されていない設備があるという状況。しかし、未利用、unusedと発言があった部分については、違った意味のものが混在しているため、正確な分析を行わなければ接続料算定の歩みを取り違えてしまう可能性もあるという指摘であると理解した。

○相田委員

未利用芯線の比率が非常に多いように見えるので気にはなるが、実際に一回り太い回線を敷設したところで、それほど追加で費用がかかるわけではないだろう。資料2の45ページから46ページにかけて、委員限りの数字であるため詳細は差し控えるが、300数十の利用者が獲得できそうだが、400芯のケーブルでは足りない可能性があるため、1,000芯のケーブルを敷設した場合であっても、2.5倍の費用がかかるわけではない。そのため、少し余裕を持って敷設した場合であっても、すなわち未利用芯線の比率が高い場合であっても、それが原価に大きく影響を与えることはあまりないだろう。実際に大学の中で光ファイバを敷設するときも、将来工事をする場合にはそのベースで大きな費用が発生するため、多少余分に敷設するのが一般的であると思う。

○東海主査

そのような配分的な部分のものを加味しながらキャパというものを作っていくのだろうが、そのときに接続料算定をどうすれば良いかという具体性の問題になってくると、少し議論の展開がみえる可能性がある。

<接続料の算定方法の在り方について>

○佐藤委員

設備の量、すなわちコストとして適切であるかという点があり、コストとして適切であれば、次にどう割り振るかという議論に進むかと思うが、まだ自分の頭の中で整理できてないのが、主端末回線は8分岐になっており、1人ずつであればユーザベースとなるものと思われるが、これが8人ずつになるとより難しい問題が起こる。例え

ば、電車の車両で、仮に100人ずつで車両が増えていく場合、短期的には車両が余っていれば、1人増えても2人増えても変わらないが、長期的に需要が伸びていけば車両ごとに増えていくため、そのように考えればやはりユーザに依存するコストでもある。コストは時間軸の捉え方も含めて難しいが、8分岐の主端末回線であれば、ユーザが増えても主端末回線は増えない可能性があるが、トータルにユーザが増えていけば、主端末回線も増えていくので、どのような解釈の仕方が良いのか。

また、二部料金の議論も出ていたが、公共料金は二部料金となっているものも多く、 その場合、全てがユーザ数に依存するわけではない。電気料金もアンペアの容量とキロワット/アワーとなっており、議論・思考としては、料金体系としては、二部料金も有り得ると思う。後はできるだけコストの発生要因に近づけるということが必要だと思う。

< その他競争政策上の課題への対処(新たな光配線区画情報の開示)等について>

○池田委員

光配線区画の統合は、競争の阻害要因の解消に向けた本質的な対応と評価されるほど、本質的に解消されていないのではないかと思う。その次の、光配線区画の特定に係る課題の対処については、今、開示されている情報では特定がしづらいということで、これについては資料1の22ページにあるように、全ての電柱等の情報を提供することで、光配線区画A、Bともに特定可能となり、これで新規参入事業者やソネットが抱える問題が解消されるのであれば、この点については積極的に推進されるべき。また、仮に交渉に時間がかかりすぎるのであれば、情報開示告示という形で行政的にも後押しした方が良い。

光配線区画の特定に係る課題が、仮にこのように情報開示が十分になされたとしても、やはり先ほどの相田委員の発言のように、光配線区画それ自体が狭すぎるのではないかという問題は解消されないので、算定方法の見直しなどを工夫することによって、光配線区画に依存しにくい接続料体系に見直すべきではないかと思う。

○相田委員

池田委員の補足になるが、なぜこの光配線区画の情報が必要かという点については、競争事業者は収容効率を上げることに非常に熱心で、ここに利用者がいるから、同じ光配線区画の中で利用者を集めて収容効率を上げようと一生懸命頑張っているから必要になる。シェアの大きい方々はあまりそのようなことを考えずに、利用希望者から注文があれば、工事部門に工事を依頼しているだけで、収容効率3.5を確保できるということ。いかに競争事業者が収容効率を上げる努力をされているか、それにも関わらず、情報が不十分であるために上手くいっていないかということを表すものなので、ある程度光配線区画の大きさが大きければ、そもそもこの情報自体をあまり気にすることなく、利用者を獲得できれば収容効率が上がっていくこととなる。少し理想的というか、競争事業者にとって有利すぎる状況になるかもしれないが、そのようなことではないかと思う。

<総論(接続事業者の参入を容易にするための更なる措置)について>

○関口委員

光配線区画を広げることが理想であるのは、相田委員の指摘のとおりだと思う。た だ、そう簡単ではないというのは、資料1の14ページに記載があるように、現に収容 されているユーザがいるところで光配線区画を広げる場合には、一度その利用者に電 話回線を切ってもらわなければならない、すなわち不通になってしまう。そのような 不便をかけてまでもNTT東西がやるかというと、その気はないと記載がある。つま り、既に平均収容率3.5をとっているところで、収容率が0の場所だけ統合するという 指摘であると思われる。少なくともユーザがいるところは、光配線区画は現実的には 動かないと考えなければならない。仕方なく、隣接が必要な時だけ統合すると記載が あるが、極めて限定的な状況。その結果が、資料1の42ページの一番左下に記載があ り、収容利用者数を増やすための取組を実施したものの、NTT東日本で0.9%、NT T西日本で3.1%にしか統合率が上がらなかったというのは、そのような実態を表して いると思う。そのため、これから敷設するという場合には理想型ができるが、既存の 光配線区画はNTT東西もユーザを抱えているので、そのユーザに不便をかけてまで 統合するとなると、何らかの強制力でも無い限りニコニコしてやっていく関係ではな いと思うと、自ずからその制約はあるだろう。既存の、自己の目的のために敷設した ものを、他事業者が収容率を上げたいからといって統合率を上げることを、既存ユー ザを犠牲にしてまでやるのかという問題があると思う。ここは意外に難しく、いざ光 配線区画を広げたところ、スプリッタからの引込線が非常に長くなり、コストアップ になってしまったとか、思ったほど効果が上がらなかったという事例も実際に過去に は紹介されている。そのため、ここについてこれから期待することがどの程度可能か というと、先ほどの、ユーザがいないところ程度にしか広がらないだろうということ を前提に議論を進めることが現実的だろうと感じた。

○東海主査

議論すべき課題の限界的な説明であり、非常に良かったと思っているが、今の関口 委員の解釈というのは、事務局の考え方で良いか。

○事務局

そのような考え方が接続事業者から今回出されている。3年前に見直しを提言され、今回3年間かけてやったことを評価してみると、このような数字として現れているということである。当時議論していたのは、光配線区画の話だけではなく、接続料の算定方法の在り方、分岐単位接続料についてであり、その見送りの前提というのが、光配線区画の見直しという本質的な対応の実施であったが、その前提が崩れたことが、今回、接続料の算定方法の見直しをすべきだというような議論に再度つながっているのではないかと思っている。

○山下委員

池田委員が言及した光配線区画に依存しないような料金体系ということになると、 事業者からの提案Aの分岐単位接続料ということになるかと思うが、仮にこのような スキームが導入された場合、新規事業者等がこのスキームを利用するかという意味で の需要がどの程度伸びていくのか、現行と比べて見えにくいところがあると思う。

○事務局

資料1の44ページ下段の®の左下に、おおまかな接続料の額を記載しているが、2,808円という現行の接続料に比べて、利用者数ごとに約800円程度ではないかと思う。全国平均で3.5の収容率であるので、2,808円を3.5で割った程度の水準が、おおむね主端末回線の接続料になるのではないかと思うが、これを見て、接続事業者の方々がこの水準なら参入できそうだとか、そうではないということを判断すると思うので、我々が現時点でその見通しを持っているわけではない。

○佐藤委員

何のためにこのような議論をしているかというと、このような議論をすることで、利用者が増え、それなりに競争もあって、利用者の選択肢が増えて、利活用も含めて全体に加入光ファイバがもっと使われる、そのような時代にいかに近づけるかということであろう。そのような意味では、資料1の論点3-3の「上昇傾向にある接続料の水準への対処の在り方」にあるとおり、加入光ファイバの接続料がどんどん上昇していくということが相当重い。これから収容効率も上昇し、NTT東西の未利用芯線も減少する可能性がある中で色々と手を打っているが、ここが非常につらいところ。これから何年間か、加入光ファイバの接続料が上がってしまう。この環境の中でどのようにして利用者を増やしていくのか。ADSLの時には思い切って色々と政策を変え、メリット、デメリットが多少あったとは思うが、それなりに新しいブロードバンドの道が開けたところもあった。なんとか値上がりする局面ではあるが、利用者が増える、未利用も減る、そこにプラスになるようなことをしたい。

○東海主査

いずれにしても現実の状況というものを認識し、確認するということが必要なことだろうと思っている。このような限界があるから、そこでストップしてしまうというのではなく、現状の中から何か一歩前に進むためにはどのような案であるのかという議論があれば幸い。

○関口委員

資料1の44ページからの議論について、山下委員から光配線区画に依存しないためには、②の分岐単位接続料が妥当ではないかという発言があったが、それは1つの見解であると思う。しかし、44ページの一番下に、「ただし、1 芯線の利用者数を増やすインセンティブが生じにくい」という指摘がコメントとして記載されている。これは45ページのNTT東西の指摘のような言い方で記載してあるが、一方、46ページには、新規参入事業者から、OSUの投資が必要であるためそのようなことはないという意見が記載されている。両者からこのような意見が提示されているところではあるが、OSUの設備投資が新規事業者にとって相当負担が重いということも聞いており、これは相当大きなネックになっているため、OSUの投資をするからには回収しなけ

ればならないという気持ちはよく分かる。一方、主端末回線のコストを均質化してしまうことで、OSUを除いた部分についての収容率向上のインセンティブが削がれるというのも事実。そのため、その意味では、48ページの®の個別費用の負担の在り方の二部料金体系という方が、OSUを投資した部分の回収だけではなくて、主端末回線についても収容率を上げる努力をするインセンティブが二重に働くという意味で、私は@よりも®の方がより中立的で良いのではないかと考えている。

(2)「長期増分費用方式に基づく接続料の平成28年度以降の算定の在り方」について

<接続料算定方式について>

○佐藤委員

12ページを見ると、接続料原価が減少傾向であっても、トラヒックの変動等により接続料は上昇する予測となっている。今後、接続料の上昇が競争へ与える影響に注視しつつ、場合によっては接続料上昇を抑える等の検討も必要となるのではないか。

○相田委員

資料 301-1 節と 5 章の内容について、平成28年度以降の接続料算定という点では、一方で LRIC方式の適用による接続料算定について述べており、もう一方で加重平均方式の適応による接続料算定について述べていることから、ある意味対立した表現となっている。 1-1 節はコスト算定に LRIC方式を適用するということを示しており、全体の構成をもう少し工夫すべきではないか。

< I Pモデルについて>

○佐藤委員

I Pモデルについて、今後の I P化に合わせたモデルを作っていくことは必要。今後、I Pモデルを検討するにあたっては、ロードマップを示した上で、検討を進められるようにすべきではないか。

例えば、IPモデルのケースAにおける同時接続制限機能のコストについては、KDDIからコスト推計に関する回答があったが、今後はこうした資料を踏まえ、さらにモデルの構築を進めるべきである。

<ユニバ制度及びNTSコストの扱いについて>

○佐藤委員

ユニバ制度については、IP化が進んでいることを踏まえた議論も必要ではないか。 当委員会の議論の範囲を越えるかと思うが、音声サービスが技術面でも変化している ことを踏まえ、ユニバ制度における音声サービスの位置づけも含めて、今後のユニバ 制度の在り方についての議論を進めるべきではないか。

○佐藤委員

NTSコストの控除について、例えば、番号単価10円が利用者にとって相当な負担となるのか、また、今後 I o T等の普及により端末数が増加すると予想される中、番号数がどれだけ増えていくのか、そういった点を踏まえて議論しなければいけないのではないか。

○事務局

平成19年当時の議論を踏まえると、当時7円だったものが更に上昇すること、また、各事業者が番号単価をそのまま利用者に転嫁していたことが議論となったものと認識している。御指摘の点とともに、利用者への転嫁という点もNTSコストの論点の1つと考えられる。

○池田委員

本来NTSコストは接続料に算入すべきものではないが、当該コストを接続料に算入した状態でも利用者料金に含まれる可能性があること、また、当該コストを番号単価に戻した場合そのまま利用者に転嫁される可能性があることから、当分の間の措置を実施しているものであるため、一定期間が経過したことをもって接続料原価から控除すべきではない。事業者ヒアリングの際にも、事業者からは今回示された接続料水準であれば企業努力で利用者料金には影響しないという説明もあったことから、NTSコストが接続料に算入されたままでも、すぐに利用者料金に悪影響が出るという話ではない。また、番号単価の利用者への転嫁について、「ユニバーサルサービス料」として利用者に転嫁されている状況に批判があったと聞いており、最終的な負担者が誰であるべきかを含めた議論が必要ではないか。例えば、事業者間で負担しあう制度であるならば、接続料の制度として対応することも望ましいのではないか。

○関口委員

ユニバ料の負担者は、制度設計としては事業者であるが、最終的に利用者に転嫁することを防ぐ手当をしてこなかったため、事業者のほとんどが利用者に転嫁してしまっている。

○佐藤委員

電話サービスについて、利益の多く出る地域には多くの事業者が集まり競争が活発化する一方、不採算地域ではNTT東西のサービス維持が困難になるということから、競争のルールを整理し、ユニバ制度を作ることで不採算地域のコストを事業者間で持つことにより、より競争が機能する仕組みとなっている。このため、競争政策の原則論で言えば、不採算地域のコストについては、接続料ではなくユニバ制度で補填するものではないか。

○池田委員

事業者間で負担すべきものが、実際には利用者に転嫁されており、現行制度のままでよいのか検討が必要。

○相田委員

NTT東西の不採算地域のコストを誰がどういう割合で負担するのかということだが、決して正解は1つでは無いと思う。IoTやM2Mの時代に、毎日数パケットしか通信しない端末に番号を使った場合、それも1番号として月数円のユニバ料を課すべきなのか等、番号ごとにユニバ料を設定することが適当なのか、そのあたりについても見直す時期が来ているのではないか。

○佐藤委員

ユニバ料を利用者料金の領収書等に明示した方がいいのかそうではないのか、また、 事業者がその費用を吸収する努力をすべきなのかという点についても議論をしていく 必要があるのではないか。

<次々期に適用する接続料算定方式の検討について>

○相田委員

48ページの次々期に適用する算定方式について、NTSコストの扱い等についても併せて検討を行うことが適当と記載されているが、この検討を行う場について言及がされていない。接続政策委員会だけで閉じた議論をしていては議論が進まないと思われるため、ユニバ委員会と合同で検討を行うのか、総務省において何かしらの検討を行うのか等、資料上もう少し見える形で記載してはどうか。

○池田委員

48ページに「NTSコストの扱いや〜併せて検討を行うことが適当」とあるが、これは具体的にどういうことか。

○事務局

例えば、ビル&キープが適用された場合、事業者間では着信接続料を支払わないということになるが、現在NTSコストについては接続料に算入されている状況であるため、引き続きNTSコスト分を接続料として残すのか、従来の平均費用方式の戻すのか等、議論が必要ではないかと考えられる。

○山下委員

次々期のことについて、抜本的に検討するという内容が示されているが、NTT東西のIP網へのマイグレーションとの関係が気になるところ。マイグレーションとの整合性について、またマイグレーション計画に影響が出ないか、という点について懸念している。

<論点整理全体について>

○関口委員

次々期以降における接続料算定方式を、抜本的に見直すという点も含め、この論点整理についての基本的な方向性はよいと思う。いずれにしてもPSTNの接続料算定についての議論が曲がり角に来ていることは間違いない。

その上で、30ページについて、実績の数値を見ると毎年約2億時間程度トラヒックが減少を続けている。今回の論点で示された「前年度下期+当年度上期予測値」を適用することは、接続料施策の中で激変を起こすべきではないという思いから、適用には賛成だが、実績から見ると、適用年度の半年前の約1億時間多いトラヒックを用いて接続料を算定することとなり、他事業者から見た接続料は安定しているという一方で、接続料算定にひずみが出ている点については、一応認識頂きたい。

くその他>

○相田委員

34ページについて、ユニバーサルサービスの扱いが固定電話相当のであるということを踏まえ、社会的要請とユニバーサルサービス制度は裏腹な関係かと思うので、資料上、ユニバーサルサービスという文言をもう少し記載してもいいのではないか。

以上