

電気通信事業分野における市場検証に関する基本方針（案）

平成 28 年 月 日
総 務 省

1. 背景

総務省は、昭和 60 年の通信自由化以来、電気通信市場を取り巻く環境変化を踏まえ、電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）の累次の改正により、参入規制や料金規制を段階的に緩和するとともに、電気通信事業者間の接続ルールの整備、消費者保護ルールの整備・充実等を図ることにより、事前規制から事後規制への移行を進め、電気通信事業の公正な競争の促進と国民利便の向上に努めてきた。

その間、電気通信市場はめざましい発展を遂げ、今や携帯電話は 1 人 1 台以上普及し、約 8 割の国民がインターネットを利用するなど、情報通信技術（以下「ICT」という。）は国民生活に不可欠な社会経済活動の基盤としての役割を担っている。また、ICT の利活用により企業活動の効率化や事業拡大が実現され、M2M やクラウド、ビッグデータ、IoT 等の新技術の発展によって多種多様な産業やサービスが生み出されるなど、我が国の社会経済活動において ICT の重要性はますます高まっている。

こうした状況の中、総務省は、平成 26 年 2 月、情報通信審議会に対し、2020 年代に向けた情報通信政策の在り方について諮問し、同審議会から平成 26 年 12 月に答申「2020 年代に向けた情報通信政策の在り方 ―世界最高レベルの情報通信基盤の更なる普及・発展に向けて―」（以下「2020 答申」という。）を受けたところである。2020 答申では、2020 年代に向けて、我が国の世界最高水準の ICT 基盤を更に普及・発展させ、経済活性化・国民生活の向上を実現するための政策の具体的方向性が示されている。

2020 答申等を踏まえ、電気通信事業の登録更新制の導入、移動系通信における禁止行為規制の緩和、卸電気通信役務の事後届出の導入、携帯電話網の接続ルールの充実による電気通信事業の公正な競争の促進、利用者保護に係る制度の充実を内容とする電気通信事業法の改正を行った（電気通信事業法等の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 26 号）。以下「改正電気通信事業法」という。）¹。改正電気通信事業法附則第 9 条において、政府は、改正電気通信事業法の施行後 3 年経過時に、改正後の規定の施行状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとするとしている。

また、2020 答申においては、上記の法律改正に繋がる政策の方向性に加え、行政運営の在り方について、「明確なルールに基づく公正かつ透明な行政運営を通じて自由競争を有効に機能させ、新事業・新サービスの創出や利用者利便の向上を図るため、市場動向の分析・検証と、各事業者の業務の適正性等のチェックのプロセスの両面において、行

¹ 改正電気通信事業法は平成 28 年 5 月 21 日に施行。

政が、統一的な運営方針の下で、定期的・継続的に、必要な情報の収集を行った上で、市場動向の分析・検証及び業務の適正性等のチェックを実施し、その結果を監督上の措置や制度改正等に反映させることで一層的確・効果的な制度とその運用を図っていく、新たな行政運営サイクルを確立することが適当」との方向性が示されている。

以上を踏まえ、総務省は、市場動向の分析・検証と電気通信事業者の業務の適正性等の確認を一体的に行う市場検証を適切に実施していくため、市場検証に関する基本的な考え方及び検証プロセスの全体像を示す「電気通信事業分野における市場検証に関する基本方針」（以下「本方針」という。）を策定するものである。

なお、電気通信市場の環境変化や市場検証の結果、分析・検証手法の充実等を踏まえ、適時に本方針を見直すこととする。

2. 市場検証に関する基本的な考え方

総務省は、以下の3点を柱として、電気通信事業分野における市場検証を実施することとする。

① 予見性及び透明性の確保

市場検証を適切に実施するためには、検証プロセスの予見性及び透明性を確保することが重要である。

検証プロセスの予見性及び透明性を確保するため、下記4のとおり、検証プロセスの全体像を示すこととする。

② 市場動向の分析・検証の充実

事後規制を基本とする電気通信事業法の枠組み・政策体系の中で、急速なICTの進展に伴う市場構造の変化や新たなビジネスモデルが登場するなど、変化の激しい電気通信事業分野における公正競争を促進し、利用者利便を確保するためには、電気通信市場の動向を的確に把握し、適切に分析・検証を行い、政策に反映することが重要である。

これまで、総務省では、平成15年度より「電気通信事業分野における競争状況の評価²」を実施し、市場支配力の有無等を中心に電気通信市場の競争状況を定量的・定性的に分析・評価してきた。また、平成24年度より「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³」を運用し、指定電気通信設備制度に関する検証等、非対称規制を中心に公正競争環境の検証を行ってきたところであるが、市場環境の変化を踏まえ、利用者の利用実態や料金・サービス等を含めた電気通信市場の動向をよりの確に把握し、利用者利便を確保するため、料金政策や消費者保護政策を含

² 毎年度市場支配力の有無等を定点的に観測している「定点的評価」と、毎年度異なる特定のテーマに焦点を当てて分析を実施している「戦略的評価」で構成。

³ 「競争セーフガード制度」（平成19年度から平成22年度までの間運用）を引き継ぐ形で非対称規制についての検証を行う仕組みとして位置付け。平成24年度及び平成25年度に運用。

む電気通信市場全般の動向について分析・検証を行うこととする。効率的かつ実効性の高い分析・検証を行うため、客観的・専門的知見も活用し、必要となる情報の収集を充実させるとともに、市場環境の変化や利用者視点等を踏まえた分析・検証手法の充実を図ることとする。

③ 電気通信事業者の業務の適正性等に関するモニタリング機能の強化

事後規制の実効性を確保するためには、総務省が、定期的・継続的に情報の収集を行い、電気通信事業者の事業運営を絶えず確認し、電気通信事業者の業務の適正性等に係る問題を早期に発見するとともに、必要な監督上の措置を講じ、問題が深刻化する前に改善のための取組を推進していくことが重要である。

電気通信事業者の業務の適正性等を確保するため、これまで随時に実施してきたヒアリング等を充実させ、重点的に検証する事項（以下「重点事項」という。）及び検証プロセスをあらかじめ明らかにするとともに、重点事項を中心に定期的・継続的にヒアリング等を行うこととする。本検証プロセスの一環として、必要に応じ、報告徴収等を実施することとする。

3. 平成 31 年までの重点事項

上記 1 のとおり、改正電気通信事業法において、施行後 3 年経過時の検討条項が規定されている。改正電気通信事業法を踏まえ、本方針に基づく検証期間を平成 28 年夏から平成 31 年夏までの 3 年間とし、市場動向の分析・検証及び電気通信事業者の業務の適正性等の確認を行うこととする。

本方針に基づく検証期間における重点事項については、改正電気通信事業法を踏まえ、以下の 4 つの事項を基本とする。

① 固定系通信・移動系通信における卸及び接続

改正電気通信事業法においては、固定系通信及び移動系通信における卸電気通信役務の提供の本格化を踏まえ、第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者⁴（以下「一種指定事業者」という。）又は第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者⁵（以下「二種指定事業者」という。）が提供する卸電気通信役務について、事後届出制を導入したところである。この改正を踏まえ、一種指定事業者・二種指定事業者から届け出された内容を確認し、当該一種指定事業者・二種指定事業者の業務の適正性等について分析・検証を行う。

具体的には、固定系通信について、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。）が提供する光回線の卸売サービス（以下「サービス卸」という。）について、公正な競争環境と利用者利便の確保の観点から、料

⁴ 平成 28 年 4 月末時点では、東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社が該当。

⁵ 平成 28 年 4 月末時点では、株式会社NTTドコモ、KDD I 株式会社、沖縄セルラー電話株式会社、ソフトバンク株式会社が該当。

金その他の提供条件の適正性・公平性の確保を中心に分析・検証を行う。

また、情報通信審議会答申「加入光ファイバに係る接続制度の在り方について」（平成 27 年 9 月 14 日）において、「接続料と「サービス卸」の料金水準や F T T H 市場における競争の状況に関する検証を定期的実施し、その結果を情報通信審議会に報告することが適当」とされていることや、「改正電気通信事業法の 3 年後の見直しと併せて、接続料の低廉化の状況、光配線区画に関する取組の状況、「サービス卸」も含む F T T H 市場全体の競争の状況などを評価し、諸外国の事例も参考としつつ、改めて見直しの検討を行うことが適当」とされていることを踏まえ、接続料とサービス卸の料金水準や F T T H 市場における競争状況に関する分析・検証を行う。

移動系通信については、電波の有限希少性や多額の設備投資の必要性から、MNO⁶が割当てを受けた電波を利用して移動系通信サービスを提供するMVNO⁷の新規参入を促進し、MVNOが実質的なプレーヤーとして競争することができる市場環境の整備が重要である。改正電気通信事業法においては、MVNOの参入促進を図る観点から、二種指定事業者に関する接続制度について、アンバンドル機能や接続料算定方法等を制度化したところであり、この改正や二種指定事業者による卸電気通信役務の提供が移動系通信における競争促進やサービスの多様化等に有効に機能しているかという観点から、MVNOをはじめとする移動系通信における競争状況の分析・検証を行う。

さらに、競争環境に影響を与え得る要素として、光回線と移動系通信サービスのセット割引について、過度のキャッシュバック等により料金の適正性等が実質的に損なわれ、公正な競争環境が歪められていないかといった点について分析・検証を行う。

② 移動系通信における禁止行為規制の緩和の影響

改正電気通信事業法においては、移動系通信の競争環境の変化を踏まえ、さまざまな業種の企業との連携により新事業・新サービスの創出を促進するため、移動系通信における市場支配的事業者⁸に対する禁止行為規制を緩和したところである。

この改正により、移動系通信の競争環境にどのような変化が生じたかを的確に把握するため、移動系通信における市場支配的事業者がどのような企業と連携し、どのような影響を与えたか、また、連携によりどのような新事業・新サービスの創出が実現したかといった点を中心に分析・検証を行う。

⁶ Mobile Network Operator の略。移動系通信サービスを提供する電気通信事業者であって、当該移動系通信サービスに係る無線局を自ら開設又は運用している者。

⁷ Mobile Virtual Network Operator の略。MNOの提供する移動系通信サービスを利用して、又はMNOと接続して、移動系通信サービスを提供する電気通信事業者であって、当該移動系通信サービスに係る無線局を自ら開設かつ運用しておらず、かつ、運用をしていない者。

⁸ 平成 28 年 4 月末時点では、株式会社NTTドコモが該当。

③ グループ化の動向

改正電気通信事業法においては、設備設置事業者のグループ化による更なる寡占化の防止を通じ、設備設置事業者によるサービスの多様化・料金の低廉化の実現や、積極的な投資の維持・促進を図るため、一種指定事業者・二種指定事業者又はその特定関係法人⁹（グループ会社）が、グループ外の大規模事業者（一種指定事業者・二種指定事業者、特定電気通信設備¹⁰を設置する者）と合併や株式取得等を行った場合、当該一種指定事業者・二種指定事業者に対し、電気通信事業の登録の更新を義務付けたところである。

I C T基盤の社会的役割の増大や近年のトラヒックの急増等を踏まえれば、今後とも設備設置事業者が複数存在し、公正な競争環境の下で健全な経営を行うことが重要であることに鑑み、グループ化や寡占化の進展状況についての的確に把握するとともに、電気通信市場の分析・検証を行う。

④ 消費者保護ルールに関する取組状況

改正電気通信事業法においては、利用者保護の観点から、「説明義務の充実」、「書面の交付義務の導入」、「初期契約解除制度の導入」、「勧誘継続行為の禁止・不実告知等の禁止」及び「代理店指導措置の導入」を行い、利用者保護に係る制度の充実を図ったところである。これらの消費者保護ルールの施行状況について、「電気通信事業の利用者保護規律に関する監督の基本方針」（平成 28 年 5 月 20 日公表¹¹）に基づき、分析・検証を行う。

本方針に基づく市場検証に当たり、改正電気通信事業法の施行や電気通信事業分野の市場動向等を勘案し、①固定系通信・移動系通信における卸及び接続を 1 年目の重点事項とし、②移動系通信における禁止行為規制の緩和の影響、③グループ化の動向については 2 年目以降の重点事項とすることを基本とする。なお、④消費者保護ルールに関する取組状況については 1 年目から継続して重点事項とする。

なお、上記以外の事項についても、別途毎年度策定する「電気通信事業分野における市場検証に関する年次計画」（以下「年次計画」という。）において、必要に応じ、各年度の重点事項として追加することとする。

4. 検証プロセスの全体像

4. 1 検証期間

上記 3 のとおり、本方針に基づく検証期間は、平成 28 年夏から平成 31 年夏までの 3 年間とする。

⁹ 電気通信事業法第 12 条の 2 第 4 項第 1 号に規定。

¹⁰ 電気通信事業法第 12 条の 2 第 4 項第 2 号に規定。

¹¹ 「電気通信事業の利用者保護規律に関する監督の基本方針」（平成 28 年 5 月 20 日）

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000144810>

既に入手可能な各種データに基づき、分析・検証に着手しつつ、その実効性・効率性を高めるため、本検証期間の1年目、2年目において、分析データや市場動向の分析・検証手法の充実を図り、本検証期間の3年目において、改正電気通信事業法の施行状況に関する総合的な検証を行うこととする。

4. 2 年次計画

本方針を踏まえ、各年度における重点事項や分析・検証の実施方針等を年次計画に定め、公表する。

年次計画は、下記4. 7の電気通信市場検証会議において学識経験者等から助言を得るとともに、意見公募手続を経て策定する。

4. 3 電気通信市場の分析

電気通信市場の動向を的確に把握するため、各種データに基づき競争状況の分析を行う。具体的には、電気通信事業分野における各サービス市場の競争状況や市場動向について、電気通信事業報告規則（昭和63年郵政省第46号。以下「報告規則」という。）に基づく報告内容並びに事業者及び利用者へのアンケート（以下「事業者・利用者アンケート」という。）の結果等に基づき、定量的及び定性的な観点から分析を行う。

また、変化の激しい電気通信市場の動向について適切に分析を行っていくためには、絶えず電気通信市場の最新動向について注視し、分析手法を充実させていくことが重要であるため、最新動向等に関する研究を並行的に行っていくこととする。

4. 4 電気通信事業者の業務の適正性等の確認

事後規制の実効性を確保するため、電気通信事業者の業務の適正性等の確認を行う。具体的には、毎年度設定する重点事項を中心としてヒアリングを実施するとともに、必要に応じて、報告徴収等を実施し、法令やガイドライン等の遵守状況の確認を行う。

4. 5 電気通信市場の検証

上記4. 3及び4. 4を踏まえ、電気通信市場の公正競争環境及び利用者利便に関する検証を行う。特に、公正競争の促進の観点から、非対称規制を含む電気通信市場の競争機能の有効性や競争阻害要因等について検証を行うとともに、利用者利便の確保・向上の観点から、サービスに対する利用者の利便性の状況について検証を行い、電気通信市場や利用者への影響の観点から重要となる課題を抽出する。

なお、電気通信市場の分析及び検証に当たり、報告規則や事業者・利用者アンケートから得られる情報に加えて、必要に応じ、関係事業者に対してヒアリングやデータの提供を求めることもある。

4. 6 年次レポート

毎年度実施した分析・検証の結果等を取りまとめ、年次レポートとして公表する。具体的には、上記4. 3から4. 5までの結果とともに、毎年度、総務省が講じた措置状況等についても整理し、今後重点的に取り扱う課題や取組等を取りまとめ、次年度の年次計画の策定に反映させる。

年次レポートは、下記4. 7の電気通信市場検証会議において学識経験者等から助言を得るとともに、意見公募手続を経て策定する。

年次レポートを踏まえ、適切な市場検証の実施に当たって行政が定期的に把握することが必要な情報については、事業者の負担にも配慮しつつ、報告規則に基づく報告事項として位置付けるなど、適切な対応を行うこととする。

4. 7 電気通信市場検証会議

変化の激しい電気通信市場の動向を的確に把握し、適切に分析・検証を行うためには客観的かつ専門的な見地から電気通信市場の分析・検証を行うことが重要である。

本方針、年次計画及び年次レポートのほか、電気通信市場の最新動向等に関する研究、電気通信市場の分析・検証を適切に行うために必要となるデータや分析・検証手法の充実等について、学識経験者等で構成する電気通信市場検証会議¹²から助言を得る。

なお、消費者保護ルールに関する取組状況の具体的な分析・検証等については、上記3. ④で示した「電気通信事業の利用者保護規律に関する監督の基本方針」に基づき、関係の専門家が参加する別の会合の場を中心として実務的な検討・作業を行うこととし、当該分析・検証等の結果又は進捗状況等について電気通信市場検証会議にも報告するなど、緊密な連携を図りながら、適切に検証プロセス全体を運用していくこととする。

¹² 「「電気通信市場検証会議」の開催」（平成28年4月26日 総務省報道発表）
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban02_02000186.html