

情報通信審議会 電気通信事業政策部会 電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証に関する特別委員会
次世代競争ルール検討WG第1回(令和元年7月5日)

次世代競争ルールの在り方に関する検討について

総務省
総合通信基盤局
電気通信事業部

- 他者設備の利用に当たっては、主に「接続」と「卸役務」による利用形態が存在し、近年、NTT東西による光回線の卸売サービスやMNOによるMVNOへの卸提供等、「卸役務」の形態による他者設備の利用が拡大している。
- 今後、5GやIoTの普及・進展に伴う電気通信サービスの需要の多様化に 대응するため、「卸役務」や「共用」等の柔軟に提供条件を決定することができる契約形態による他者設備の利用が一層拡大すると考えられるほか、スライシング・サービス等の新たなサービス提供を実現するために、自営網と公衆網の連携や地域事業者網と全国事業者網の連携等を含め、他者設備の利用に当たっての事業者間連携等が多様化することが想定される。
- 上記のように、「卸役務」の一層の拡大と、事業者間連携等の多様化が想定される一方で、
 - ▶ 「卸役務」は相対契約であり透明性が必ずしも担保されていないため、料金を含めた提供条件の適正性等の確保が不十分である
 - ▶ スライシング・サービス等の新しいサービス領域では、料金を含めた提供条件の適正性等を判断することが困難であるといった課題が指摘されている。
- このような課題を踏まえ、2030年頃の事業者間連携やネットワークの在り方を見据え、これまで接続ルール等を通じて実現してきた公正競争環境を引き続き確保していくため、「卸役務」・「共用」における適正性等の一層の確保等、他者設備の利用に当たって必要な規律や、事業者間取引の柔軟性に留意しつつ一定の透明性を確保するための実態把握等の仕組み等について、制度整備も視野に検討を深めていくべきである。
- また、5Gや仮想化等の技術革新を通じて利用者利便を最大化するために必要となる相互運用性の確保の仕組み(例:基幹的なネットワークに対するAPIの開放ルール)等、他者の「機能」の利用に関する規律の在り方についても検討することが適当である。
- なお、上記の検討に当たっては、今後の事業者間連携の多様化・複雑化を見据えた設備競争とサービス競争のバランスの確保や、5G時代における電気通信事業者と様々な分野の企業間の連携や新たなサービス・ビジネスの創出を促進する観点にも留意することが重要である。

【卸役務の利用に関する現状及び将来展望】

1. 他者設備の利用に当たっては、主に「接続」と「卸役務」による利用形態が存在し、近年、NTT東西による光回線の卸売サービスやMNOによるMVNOへの卸提供等、「卸役務」の形態による他者設備の利用が拡大している。特に、アクセス回線を持たない事業者が他の不可欠性又は優位性を有するアクセス回線等(NGN又はMNOネットワーク)を利用する場合については、卸役務の利用が既に主流となっている。

2. 卸役務の利用拡大の背景としては、主に次の3つの現象が考えられるのではないか。

①電氣的な接続によらない他者設備利用

例えば、ISPがアクセス回線としてNGNを他者設備利用する場合には、NGN内で完結するIP電話の通話など、NGN網内に終始し接続点を通過しない通信(網内折り返し通信)も生じ得るところ、網内折り返し通信について接続料を設定することはできないから、卸役務に依存することとなる。(NGNでは、特定の事業者に接続先を限定できないという課題もある)

また例えば、MVNOが音声伝送役務(電話番号による通話サービス)を提供する際は、通常、自らの設備を用いることがなく、電氣的な接続が行われることがないので、卸役務に依存することとなる。

②約款によらない柔軟な対応

卸役務は、認可・届出の手続を経て定められた約款によらずに提供できることから、より多様な形で他者設備利用をしようとする個別のニーズに柔軟に対応する場合には、接続に代わり採用されることがある。例えば、NTT東西は、MNOの基地局整備のニーズに応ずるため、光ファイバアクセス回線を個別の要望に応じて延長し、卸役務で提供している(いわゆる「フレキシブルファイバ」)。また例えばMNOも、IoT向けに、個別の要望を踏まえた個別条件による卸役務の提供を実施している。加えて、MVNOによる他者設備利用では、卸と接続で料金・条件が同一の場合に、当事者間合意の上で、卸が選択される傾向がある。

③「卸役務」から「接続」への移行費用の存在

例えばFTTHアクセスサービスの最終利用者が卸役務利用のサービスから接続利用※のサービスに移行する場合には、分岐端末回線・ネットワークが変更となるため、設備費用(工事費等)が発生する。 ※ここでは加入者回線を接続で利用する形態を指す。

3. 今後、スライシング・サービス等の新たなサービス提供形態の登場や、5GやIoTの普及・進展に伴う電気通信サービスの需要の多様化に伴い、これらの現象を含め、従前想定していなかった現象が顕著となり、「卸役務」の利用が一層拡大していくと考えられるのではないか。



【関連する制度の主な現状】

4. 第一種指定電気通信設備・第二種指定電気通信設備を用いて提供される卸役務(以下「指定設備卸役務」という。)の料金等提供条件については、契約内容の事後届出制度が存在し、届け出られた情報を総務省が整理・公表することとされている。
5. 一方で、料金等提供条件の具体的内容については、原則として非公表であり、算定根拠も他事業者に開示されていないため、オープンな政策検討の対象にすることや、他事業者が適正性・公平性を自ら確認することが困難な状態にある。(指定電気通信設備の接続料・接続条件については、原則約款に明記して公表するとともに、算定根拠を開示している。第一種指定電気通信設備の接続料・接続条件については、加えて、毎年、意見公募及び審議会の審議を認可作業の一環として実施している。)(MVNO向けの音声卸料金については、最近、オープンな検討の対象としている。)
6. 指定設備卸役務の料金水準については、卸利用事業者から値下げや適正性確保を求める意見が累次にわたり寄せられている。この点、そうした指定設備卸役務のうちNTT東西のサービス卸(光回線卸売サービス)の提供条件及び業務の状況については、「サービス卸ガイドライン」※¹にもものっとり、届け出られた内容も用いて適正性・公平性に関して総務省が定期的に検証を実施しているところであるが、例えば料金水準については、おおむね、接続料水準以上利用者料金水準以下であれば良い※²とされ、事業者間の公平性もごく少数の主要卸利用事業者に限って検証を行うなど、接続に比べれば抑制的な運用となっている。(指定電気通信設備の接続ルールでは、コストベースで料金を算定し約款による一律の適用を担保している。)

※1 「NTT東西のFTTHアクセスサービス等の卸電気通信役務に係る電気通信事業法の適用に関するガイドライン」(平成27年2月策定、令和元年5月最終改定)

※2 ここでの「良い」とは、同ガイドラインに掲載されている「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下回る料金を設定すること」及び「利用者に対する料金よりも高い料金を設定すること」に該当しないと考えられる状態をいう。



- ① 卸役務の利用が拡大する現状について、どのように評価するか。少なくとも、卸役務の存在により、接続では困難であった多種多様な事業者による柔軟な設備利用が実現し、一定の利用者利便の向上に結びついたという側面はあるのではないか。
- ② 一方で、利用事業者から提供条件の適正性等に関する課題の指摘が寄せられる状況が継続しているところ、IoT化の進展等市場環境の展望を見据えれば、現在の制度では、公正競争上の課題が益々顕在化していく可能性があるのではないか。
- ③ 接続ルールを通じて実現してきた競争環境を維持し、提供事業者・利用事業者の創意工夫により多種多様なサービスを実現していくためには、何よりも利用者視点に立っていくことが必要ではないか。そのためには、提供条件の適正性と柔軟性のバランス確保が重要ではないか。
- ④ 卸役務に係るルール化の検討に当たっては、公正競争上のリスクに応じて卸役務を類型化し、規制の程度を柔軟に設定する考え方を採用していくことが必要ではないか。まず1つの類型として、独占性又は優位性を伴い、競争促進の観点から重要な卸役務であるが、接続では代替困難であるため、市場に任せては適正性が通常確保されないもの(仮称「重要卸役務」)が考えられるのではないか。
- ⑤ この場合、重要卸役務については、提供条件の適正性を直接規制する手法と、透明性の向上を通じて構造的に実現する手法の、いずれか又は両方が考えられるが、適正性と柔軟性のバランスを確保する観点からどのようなアプローチが適切か。
- ⑥ 透明性アプローチであれば、主として、オープンな政策検討を可能とし、かつ、利用事業者が自らその適正性・公平性を確認できる一般的な仕組みを導入することが必要ではないか。具体的にはどのような方策が一層の透明性の確保のために適当と考えられるか。(その他、卸役務の提供を通じて得た情報の目的外利用の禁止や機能分離等のルールを定める必要があるか。)
- ⑦ 一方、重要卸役務について、適正性の確認の観点から、料金等提供条件の透明性向上に加え、例えば、利用者料金水準(割引を考慮した水準等)及びコスト水準(接続料相当等)との時系列比較を行い結果を広く共有するとともに提供事業者に適正性について説明を求めるといった考え方について、どう考えるか。
- ⑧ 以上の検討を踏まえつつ、卸役務の長所である柔軟性をできる限り損なわないようにするためには、例えば、重要卸役務以外の卸役務については、その性質に応じ、より抑制的な制度対応としていくことが考えられるのではないか。

(「共用」についても同様の検討が適切ではないか。卸役務との本質的な違いはあるか。)

(透明性アプローチの場合)

料金等提供条件についてオープンな政策検討を可能とし、かつ、利用事業者が自らその適正性・公平性を確認できる一般的な仕組み

- － 料金等提供条件の一層の透明性確保、適正性についての提供事業者からの説明 等

(仮称)重要卸役務

接続での代替が困難であり、競争促進にとって重要な卸役務

より抑制的な制度対応

指定設備卸役務(主要卸先との契約内容の事後届出制あり)

その他の卸役務
(一般ルールのみ)

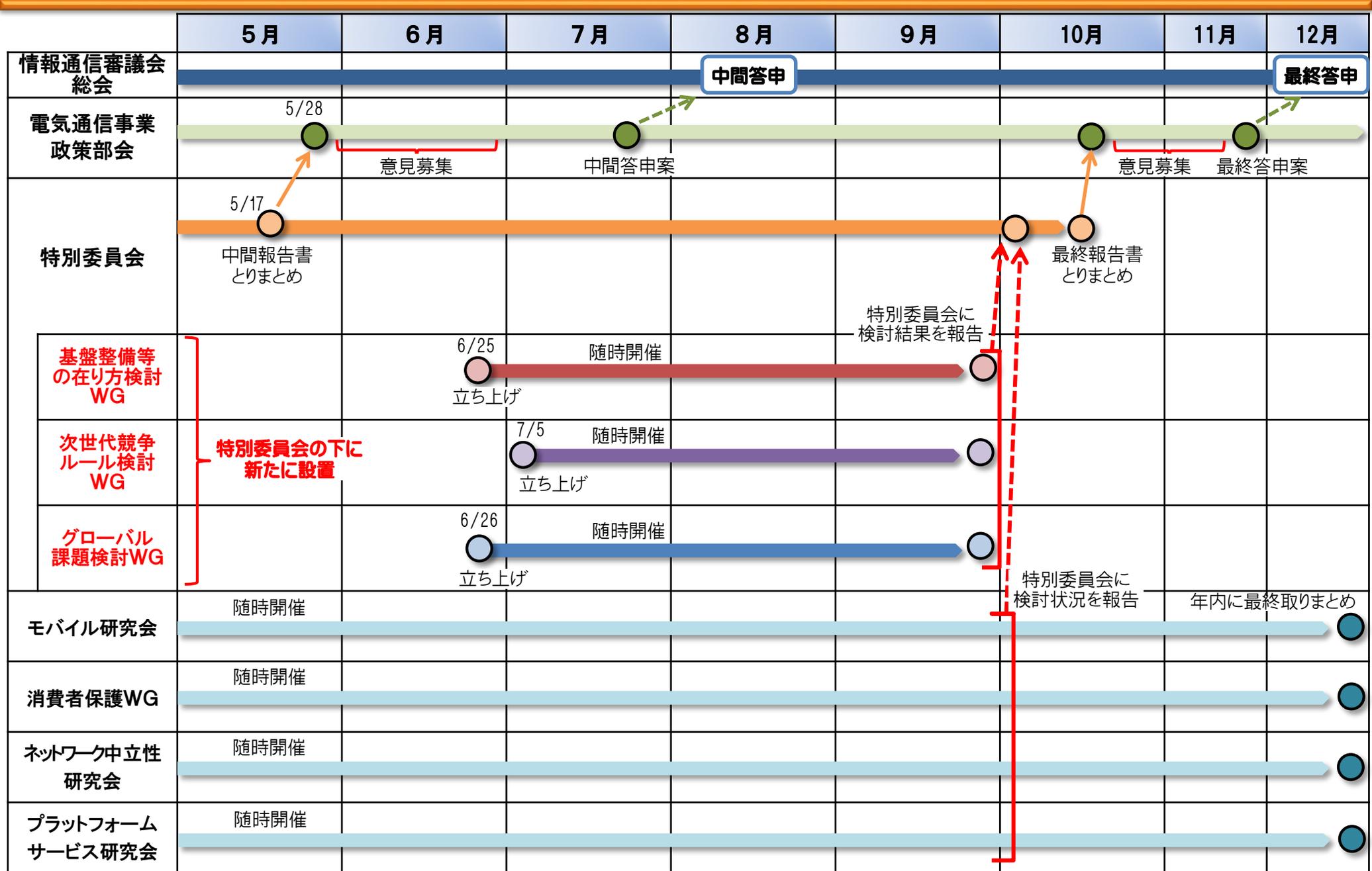
- ネットワーク構造の変化の観点からは、5G時代における光回線等、設備の重要性は一層高まると想定されることから、設備のボトルネック性(第一種指定電気通信設備)や接続交渉における優位性の元となる自己の伝送路設備に接続される端末設備の市場シェア(第二種指定電気通信設備)に着目した現行の非対称規制の考え方は、維持することが適当である。
- その上で、アクセス回線については、5G時代以降における多様な事業者によるネットワーク構築を促進する観点から、エッジコンピューティングの普及を見据えたコロケーションスペースの活用必要性等を含め、新たなボトルネック領域について検証を行うことが適当である。
- また、基幹的コア網については、PSTNからの移行によるその役割の増大、基幹的コア網を利用した多様なサービス実現の必要性等を見据え、NTTにおいて次世代の基幹的コア網の在り方を早期に示すとともに、相互運用性の確保や適切な新技術の導入等の観点から、関係事業者間で情報共有等を図る仕組みを検討することが適当である。
- 市場構造の変化の観点からは、今後、固定・移動通信市場における事業者間連携等の進展を通じ、市場支配力の在り方が変化する可能性^{※1}が考えられる。また、電気通信回線設備を設置せず、これらの市場の外部にありつつ電気通信に密接に関連する事業を営む者^{※2}が登場し、固定・移動通信の区別なく、ネットワーク市場全体に対して、レイヤを超えて強い影響力等を有する可能性^{※2}があるほか、このような機能やサービスを提供する事業者と電気通信事業者が連携して一体的なサービス提供を行うこと等により、ネットワーク市場において共同的な市場支配力を行使する等の問題を生む可能性^{※2}も考えられる。

※1:5G導入等を見据え、モバイルのバックボーン回線としての光ファイバの重要性が高まると予想されることに鑑み、関係事業者から、「NTTグループが固定・移動を統合したコア網を構築した場合、独占的なネットワークに収れんする恐れ。競争事業者は「不可欠なリソース」(光回線、コロケーション等)と一体のNTTネットワークを利用することを強いられる」等の意見があった。(NTTからは、「光回線や局舎コロケーション等を組み合わせ提供されるトランスポートには、画一的で硬直的な接続ルールを適用するのではなく、卸サービスとして柔軟にサービス提供できるようにすることが適当」との意見があった。)

※2:「仮想化等の技術革新により登場することが見込まれるオーケストレーションやエッジコンピューティング等の機能が、将来の電気通信サービスの提供において重要な役割を果たすことが考えられる。」との課題意識に基づく。

- このことを踏まえ、固定・移動通信の市場区分を越えて、新たな影響力を及ぼし得る「設備」・「機能」・「主体」を想定しつつ、現行の非対称規制の範囲に関する考え方を弾力化する等、新たな競争ルールの在り方について、引き続き検討を深めることが適当である。

包括的検証に係る今後の検討スケジュール(案)



※ 情報通信審議会の開催予定時期を含め、上記は全て現時点での想定。