

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48回）議事概要

日時 令和2年10月27日（火）14:00～15:45

場所 web会議による開催

参加者 接続政策委員会 相田主査、佐藤主査代理、森川委員、関口委員、高橋委員、西村（暢）委員、山下委員
事務局 今川電気通信事業部長、大村事業政策課長、
（総務省）川野料金サービス課長、大内料金サービス課企画官、
田中料金サービス課課長補佐、河合料金サービス課課長補佐

【議事要旨】

- | |
|--|
| <p>(1) 最終答申に向けた検討事項及び検討の進め方（案）
○ 事務局から資料1に従って説明を行い、最終答申に向けた検討事項及び検討の進め方について了承された。</p> <p>(2) IP網への移行後における音声接続料の在り方について
○ 事務局から資料2に従って説明を行い、意見交換を行った。</p> <p>(3) IP網への移行を踏まえた接続制度の在り方について
○ 事務局から資料3に従って説明を行い、意見交換を行った。</p> |
|--|

【発言】

・最終答申に向けた検討事項及び検討の進め方（案）

○相田主査

移行過程のことを考えるには、移行後の在り方が決まってからの方がよいということでしたが、検討の時間的なスケジュールがタイトなのは移行過程です。2023年1月からIP網を使った接続が開始されるということで、2022年度の接続料申請のときに、それを踏まえた申請をNTT東日本・西日本にさせていただかなければならないということになると、来年度中に方向性を決めなくてはなりません。6月に報告書案、8月に最終答申というのは、それと比べるとあまり余裕はないという理解でよいでしょうか。

○事務局

御説明いただいたとおりです。

・IP網への移行後における音声接続料の在り方について

○山下委員

質問は大きく分けて2点。

1点目は、例えば次回の会合でヒアリングの資料を作って答える方、あるいは傍聴している方と、答申案が出たときにそれを読んでコメントを出す方は別なのでしょうか。別の方だとして、社内で意見交換をせずにヒアリングへの回答や答申案へのコメントを出されたりするのででしょうか。

なぜそれを聞くかということ、前回、一部答申（案）に対する意見募集において、なぜヒアリングの場があったのにそれをおっしゃらなかったのかと思うようなコメントがあったか

らです。組織内で全く別の部署がお答えになっているのだろうかという素朴な疑問がありました。

2点目は、どちらかというとな事務局への質問になりますが、なぜ着信接続料規制を導入するのかという、そもそも論になります。

2つ理由が挙げられており、1つは、今のままだと不公平なので、不公平を是正するために着信接続料規制を導入した方がよいのではないかとということ。もう1つが、ユーザ料金を低廉化させるためには規制を導入した方がよいのではないかとということ。このように大きく2つに分かれていると思います。

前半の不公平は「公平性の確保」と説明がりましたが、今が不公平、あるいは非常に交渉コストが大きく、接続料が決めるのが非常に大変であったり決められなかったりするという状況があり、この不健全性を是正するため、統一的なルールなり統一的な料金を設けたらよいのではないかと考えるかと思っています。それでは、統一的なルールなり統一的な料金を設けることで、公平性が担保されるのでしょうか。貰いが多い会社と、貰いが少ない会社では、何をもちて公平と思うかも違うでしょうし、それ以外の考え方についても必ずしも規制を導入すると公平になるとは限らないのではないかとということです。

もう1つは、ユーザ料金を低廉化させるために着信接続料を規制するという考え方なのですが、既に多くのモバイルの方々から反対され、因果関係はないのだとおっしゃっており、大きな議論になったところです。因果関係がないのであれば、その明確な理由も本委員会の中で明らかにしたいと思っています。因果関係の有無について意見が分かれたままユーザ料金低廉化のために着信接続料を規制するという事は、論理が不消化で健全ではないと思います。

○事務局

まず、各事業者が社内で調整してヒアリングに対応しているのかという点については、事務局からもヒアリングに対応する事業者に対して、そうした調整を行った上で今後のヒアリングに対応することを徹底いただくようにしてまいりたいと思います。

次に、なぜ着信接続料規制を導入するのかという点についてコメントさせていただきます。

1点目の事業者の不公平性の解消について、着信接続料規制として一律のルールを導入することが公平性の実現になるのかということですが、結果的に料金の統一まで行くかどうかは別ですが、少なくとも条件を揃えることで、双方向接続となることとリンクして、公平性が実現するのだろうかということが、着信接続料規制の考え方と考えております。

ただし、着信ボトルネック、つまり双方向接続性というところからの公平性はある一方で、一種規制や二種規制といった設備のボトルネック性や、電波の有限希少性等に基づく寡占性に基づく規制もあるので、そうした観点からの非対称性は残り得ることについても留意が必要かと考えております。

2点目、ユーザ料金の低廉化について、事業者が因果関係を否定しているが本当なのかということですが、事務局としても、委員の方々に御納得いただけるように、次回のヒアリングで事業者からしっかりと御説明いただきたいと考えています。9ページ目にヒアリングの実施案を記載していますが、特に携帯電話事業者には、音声接続料とユーザ料金の関係や、接続料規制がユーザ料金の引下げにつながらないと考えられる場合はその理由を、しっかりと量的にお示しいただきたいと考えています。その上で、本当にここに着信接続料規制の導入により解決できる課題があるかどうかを委員会として見定めていただき、今後の議論につなげていただきたいと思っています。

○森川委員

ヒアリングの内容に関しては、追加していただきたいものはございません。せっかくの機会ですので、事業者の方々にも是非しっかりと意見を述べていただければと思っています。

少しマクロの話ですが、今回の議論にもありますが、メタルIP電話の接続料を将来的にどうするのかということも、今回の議論と並列してきちんと考え始めないといけないと思っ

ています。

メタルIP電話は、100年後と言わず将来的にはなくなっているはずで、どのようにひかり電話に巻き取っていくのか。これはNTT東日本・西日本だけに全てを負わせるのは少し荷が重過ぎるので、この業界全体で考えていかなければいけないと思っております。その際はユニバーサルサービスとも関連してきますので、これも結構大きな話ですが、メタルIP電話とひかり電話の接続料の問題が出てきていることから、少し時間がかかるかもしれませんが、併せてそういったところも考えていくのがいいのではないかと思います。

また、資料3について感想だけ述べさせていただきます。平成8年のスライドが載っていますが、これを見るとやはり懐かしいというのは本当の正直なところですが、この25年程の間の変化はものすごい変化だということを改めて考えさせられ、逆に、ここまで変わったのだけれど25年前の制度で今までやってきたのだということも考えさせられました。

なので、ぜひこの機会にスクラッチから、平成8年のものにはとらわれずに検討をしていただきたい、また事業者の方々にも、スクラッチからぜひいろいろと考えていただきたいというのがお願いになります。

○佐藤委員

1点目はおそらく山下委員と同じような考え方ですが、ヒアリングに当たって、各事業者は、やる必要がないとか、議論の入口でやらない理由を言うのではなく、実施に向けてどのようなところが問題で、どのように対応すべきか、というところに議論が収れんするよう努力いただきたいと思っております。

例えば、山下委員も言われたように、接続料の低廉化がユーザ料金の引下げに「必ずしもつながらない」ではなくて、「つながらない」と断言しているのであれば、つながらない論理をきちんと示していただくような準備をお願いしたいと思います。

基本的にはヒアリングでいろいろな意見を聞いてから、それぞれの論点について判断していくと思うのですが、例えば固定網、あるいは固定とモバイルで、今まで接続料で企業間の調整が調わないことが長く続いたりしていると思っております。そのような意味では、何らかの形で一律のルールが必要ではないかというのが当然の議論と思っております。ただ、一律のルールの中身にいろいろ議論すべきことあり、接続料に何をを入れるか範囲をまず明確にしましょうということ、次にどのような算定方式を使うか、算定方式は同じでもインプットが違えば算定された料金は合理的に異なってもいいのではないかどうか、そういった細かい論点で、それぞれの意見を比べて判断していくことになると思っておりますので、是非このような一つ一つの論点を、きちんと理屈をつけて示していただきたいというのがお願いです。

もう1つは、森川委員のご意見と重なるかもしれませんが、IP網への移行があり、メタルIPとひかりIPの関係といった議論が出てきているところ、IP網への移行については、海外でも同じような議論が起こっていると思っておりますので、どのような考え方で他国が対応しているとか、どのようなプロセスを具体的に採用しているとか、各社もそうですが、自分たちの論理を説明する中で、可能であれば、そうした海外の事例や考え方についても、参考とするために示していただくとありがたいです。

○関口委員

山下委員の発言に引きずられてというか、それだけ重い御発言だったと考えているのですが、いくつか私なりの意見を述べさせていただきます。

まずは現状の不公平性に関して言うと、着信先が固定の場合、PSTN着なのかひかり着なのか、発信者側で区別がつかないことが非常に大きな問題だったわけです。着側がメタルの場合とひかりの場合で、1円と8円くらいのコストの開きがある。両側の事業者が自分に有利な方を主張するので、常に噛み合わない議論が続いてきたということが背景にあると思っております。これからは、着側ではメタルIP電話・ひかり電話の場合は区別がなくなることから、やはり見直しの一つの機運が来ているのではないかと思います。

もう1点は、今回のマイグレによって、NTT東日本・西日本がPSTNを管理してきた中でハブ機能を担ってきたというところから、ハブ機能がなくなって双方向接続になるので、対一という関係からは、着信先が固定であろうと携帯であろうと変わらなくなるということも、大きな着眼点になると思います。その意味で、固定と携帯の一貫したルールができないかということ、今、模索し始めている段階だと思っています。

この時に、今度は接続料とユーザ料金との関係が、特に携帯の場合には完全に遮断されてきたことが大きいと思うのですが、1つの転換点として、6月30日になされたモバイル音声の従量制料金の卸について、リテールマイナスからコストベースになったという大臣裁定の影響はやはり無視できないだろうと思いますので、ヒアリングの中でも、コストイングとプライシングについての考え方についてはぜひ聞いてみたいと思っています。

また、メタル收容装置についてのコメントですが、資料2の29ページ目に、メタル收容装置が834億円という数値が出ており、メタルIP電話は加入者交換機能の一部をメタル收容装置として使うわけですが、結局のところ、この834億をどのように処理するか次第だと思っています。私は、ここに議論は集約されると思っています。この扱いを今後どのようにしていくかによって、ひかり電話とメタルIP電話の扱いは決まってくるのだと思います。ここはまだ現時点ではあまりはっきりしたことを私も申し上げるつもりはないのですが、ここが焦点だという確認だけはさせていただきます。

○西村（暢）委員

ヒアリング項目についての要望を申し上げさせていただければと思います。

9ページ目、18ページ目の最初の質問等においては、「何々についての考え」というようにヒアリング項目を構成していただいています。できれば、できる限り事業者間の答え方を統一していただくと、こちらも非常に分かりやすいと思いますし、メリット、デメリットや、どのような影響が誰に出るというような詳細について、おそらく当日のヒアリングの際にも仰るかもしれませんが、できる限りそうした平仄を合わせていただく必要があると思いました。

また、ヒアリング対象者は、既に掲げられているとおりに思います。特にモバイルの場合だと、こういう形になろうとは思いますが、例えばMVNOをはじめ、関係者にどこまで広げることができるのか、今回は無理だとしても、今後、影響を受けるであろうと思われる事業者のどこまでを範囲に含めてヒアリング対象とするのかも、考える必要があると思った次第です。

また、7ページ目の③について、確かに既存の規制体系、つまり一種・二種の規制体系との整合性を考えることは必須ですので、このような論点出しをしていただいたのはそのとおりに思います。ただ、この規制体系を考える上で、現行制度と重複する部分が多々あると思いますので、この規制目的の整理は、再度詳しく行う必要があると思った次第です。

○高橋委員

資料2の2ページ目で、「ユーザ料金の低廉化」関係の課題の2ポツ目について、もう少しロジックがないといけないと思いました。「ユーザ料金低廉化のための方策として着信接続料の低廉化を図ることが必要と考えられる」とありますが、ここのロジックがもう少しはっきりしていないといけないという感想が1つです。

同じく2ページ目で、4ポツ目の、ヒアリング事項（例）の3ポツ目について、自主的な事業者間協議方針、現状、予定となっていますが、この事業者間協議というのは、ただの自分の主張の言い合いにならないように、上手に方向づけしないとけないと思います。

○相田主査

特に後半のメタルIP電話とひかり電話について、大きく2点コメントさせていただきます。

まず1つは、現状で固定電話については東西均一接続料としていますが、それをメタルIP電話以降も維持するのかという論点、メタルIP電話とひかり電話とを同一接続料とするのかという論点に加えて、もう1つあると思います。

それから、こちらがヒアリング項目になると思いますが、もしメタルIP電話とひかり電話で別々の接続料という設定にすると、同一のPOIで同一インターフェースで電話を接続するにも関わらず、接続先がメタルIP電話であるかひかり電話であるかで別々の接続料を算定されるということで、それを接続料を払う側が何らかの形で検証することになると思います。接続先がメタルIP電話であるかひかり電話であるかは、接続する側、電話を繋ぐ側からは簡単には分からないと思いますが、もし別々の接続料になったときに、その検証をどのように考えているのかについて、接続する側・される側の双方、ここに記載されているNTT東日本・西日本、NTTドコモ、KDDI、ソフトバンクの皆さんに聞いていただければと思います。

○山下委員

先ほど西村（暢）委員が、ヒアリング先として、今後関係者はどの程度広げられるか検討してもらいたい、検討する必要があると仰ったと思いますが、例えば、ヒアリングされたい人を募集するようなことはできないのだろうかと思いました。

自分には声がかからなかったからヒアリングで意見を言うことができなかつたので、最後に答申案が出た時にまとめてコメントをするしかないという話になるのであれば、ヒアリングされたい人を募集する仕組みがあってもいいのではないかと思います。

○事務局

まずヒアリングについて、もっと具体化して論点を出すべきである等、御意見をいただきましたので、改めてヒアリング項目を整理させていただいた上で、事業者にはヒアリング対応を依頼したいと考えております。

また、ヒアリング対象者についても御意見をいただきました。今回、夏までの御議論の中でのヒアリングよりも既にヒアリング対象者を広げているところではございます。パブコメで意見提出いただいた事業者も含めるなどヒアリング対象先を広げておりますので、必要なヒアリング先については、引き続き事務局でも検討してまいりたいと思います。

また、相田主査から、メタルIP電話とひかり電話の接続料について、東西均一とするかどうかという論点も頂戴しましたが、まさにこの点も論点になってくると考えております。御案内のとおり、ひかり電話は現在東西別々ですが、LRICを使った加入電話は東西均一料金を使っていますので、仮に両電話の接続料を統一する場合には、こうした点をどのように考えていくのかは、例えば利用者料金にどのような影響が生じるのかといった点等も踏まえて、今後、御議論いただければと考えております。

・IP網への移行を踏まえた接続制度の在り方について

○佐藤委員

これからヒアリングを聞いて、論点整理して、新しい制度を議論していければよいと思います。もともと、この制度をつくったときに、舟田先生が座長で、私も入っていた記憶があるので、その時の議論を参考に少し話しておきたいと思います。

競争が入ってきた段階で、第一種指定電気通信設備の指定に際して、全部がNTTのネットワーク全てではなく、そもそもネットワークのどこにボトルネック性があり、競争を阻害する要因になるのか議論しました。そういう意味では、他の会社が電柱に線を敷いてネットワークを張ることは非常に難しいので、加入者回線が一番のボトルネックであると考えました。そのため、加入者回線と一体として構成させるネットワークにもボトルネック性があるということが当時の議論でした。

また、県ごとにP O Iをつくっていましたが、県間、P O I間では中継事業者が競争を挑んでおり、この市場では競争で料金が下がると考えました。ローカルは3分10円だったと思います。非常に低い料金で、長距離電話は割高でした。民営化したときは東京・大阪間で3分400円。その後数年間で競争が進んで半額ぐらいに下がっていたと思います。接続料も下げたので、これからも県間は競争によって料金が下がる、あるいは、技術進歩で長距離のコストが下がっていたにもかかわらずN T Tの長距離料金が下がっていなかったので、競争で十分料金が下がっていく余地があると考えました。競争が機能するということが、県間あるいはP O I間は競争に任せて、県内における加入者回線というところのボトルネック性に注目して、県内で加入者回線が50%以上という、現在のルールをつくったということだと思います。

そういう意味では、他の先生も言われたように、制度設定から随分と時間が経ち、P O Iでいうと東西2つに集約されるということになるので、第一種指定電気通信設備の定義について改めて議論する段階だとは思っています。ヒアリングを聞いてから、議論を深めて、新しいルールをつくっていただくと、今のところは思っています。

○関口委員

一種指定制度はボトルネック性に着目した規制ですので、今日、県間通信用設備を利用しない通信は、データにしても音声にしても、もはやP O Iが東西2か所になったという現実を見ても、あるいはデータについてP P P o EからI P o Eに次第に比重が変わりつつあるということを見ても、遅きに失したと言っていいぐらいだろうと思っています。

ただ、東西に以前、県間通信についての指定についてお伺いした際には、うちは払う側で、賃借料について規制をかけられても、どうしようもないということもおっしゃっていたので、保有している社そのものに、やはり様々な規制をダイレクトにかけていただくというような技術的な配慮は必要かなと思っていますので、少なくとも県間については、もっと本質的な制度改正ということが本来は必要なかもしれませんが、ややパッチワーク的な印象を免れないのですが、現実的な関与を求めるといふ点では、市内、市外、県間みたいな距離区分がなくなった時代には、もはや通信ネットワーク全体を1つの規制の体系の中に取り込んでいくという形が必要とされていると期待しています。その意味で、今回の提案について、私は賛成いたします。

○相田主査

まだ提案が何かということは明確ではないとは思いますが。

○関口委員

これは県間を具体的には指定しませんかという提案ではなく、まだ整理の段階でしょうか。

○相田主査

そうですね。

○関口委員

では、整理の方向は賛成をします、というふうに言い直しましょう。

○高橋委員

先ほど森川先生もおっしゃっていましたが、この通信の状況、技術的な進化も含めてものすごい速さで進んでいったにもかかわらず、25年前の制度がずっと使われていたということなので、もう変えていかなければいけないのは当然のことです。

14ページに論点がありますが、範囲というところでは、やはり東京と大阪にPOIを置いたということは、東西でこれは分けていくのかなというように感じております。

それと、同じ14ページの加入者回線の占有率の考え方について、独禁法との関係がやはり関わってきます。独禁法自体が今の時代に沿っているのかどうかという議論はあると思いますが、それは我々のコントロールのできないところでありますので、これは独禁法との関係を考えながら決めていかないといけないのかなと思っております。

○西村（暢）委員

2点ほどコメントさせていただければと思います。

1点目ですが、先ほど高橋先生からも御指摘のありました、独占禁止法の場合ですと非常に留意が必要なものであらうと思われま。といたすのも、第2条第7項の独占的状态というものを14ページ等では参照しておられますが、いかんせん、つくられて以降一度も使われたことがないという規定となっております。

それから、最近になりまして、これまではどういったマーケット、どういった市場や、あるいは業界というものがこの独占的状态となり得るかどうか、監視対象になるかというのが公表されていたのでございますが、様々な事情の下、そういった産業分野というものが公表されなくなりました。それ以前は、固定・移動どちらの電気通信事業分野も、この独占的状态の監視対象分野、あるいは市場構造要件に該当する分野という形で公表されておりました。その点がなくなったということ。それから、先ほど申し上げたとおり一度も使われたことのない規定であるという点は、非常に留意が必要かと思われま。

また、ヨーロッパのSMP基準というのも、これもあくまでも市場画定を先にした上で、有効競争があるやなしやというのを3つの基準に基づいて判断するというような、一定の競争ルールに基づいた判断でございます。ですので、25年ほど前につくられました電気通信事業法独自の考え方という点で、果たして独禁法、それからヨーロッパのSMP基準というものと整合的に議論できるかというのは、一つ慎重に取り扱うべきものと理解しております。これが1点目でございます。

2点目は、関係するものではございますが、公正な競争というのが電気通信事業法第1条に規定はされておりますが、明示的な議論はまだ具体的にはなされたような記憶がございません。やはり第33条の一種指定、併せて接続約款の作成義務、これらが果たして公正な競争という観点からどのように整理され得るのかという点を、もう一度確認する必要があるかと思つた次第です。

○山下委員

私は、佐藤先生の舟田先生時代の話などの過去の経緯をよく知らないままですので、具体的な話ではなく概形的な話だけさせていただきたいと思つた。

それで申しますと、私も経済学の学徒でございまして、どちらかというとな新自由主義派です。それは、考え方の底にあるのは、なるべく規制は少ないほうがいいと。そして、自由な創意工夫に任せて、そこできつと競争が成立するだろうと。そしてそこにイノベーションもあるだろうという考えです。

そういう意味では、例えば、今のところ、県内では競争が生じないというのが当時の考え方だったわけですし、これから考えていこうというのは、県間も競争が生じないから、何らかの規制を広げたほうがいいのではないかと。結局どこで競争が生じるか、生じないかというの、あらかじめそこに規制をかけることで、市場が歪んで恣意的な構造になるということ、そういう副作用があるということは否めないと思つた。

例えば、今、ラストワンマイルのところだけ規制がかかっていたということですが、私のような素人でも、そこを有線ではなくて無線にしたら安くできるのではないかと思つたのですが、実際はそうはなりません。ならないのには様々な規制もあるでしょうけれど、こ

この第一種指定制度という規制も、その中のファクターの1つではないかと思われます。

それからもう1つ別の考えとして、音声通信市場が今、どんどん縮小して行って、全部なくなるわけではないと思うのですが、まだ着地点がどこなのか分からないときに、その現状をさらに規制強化するとか、規制緩和でもいいのですが、現状をさらに改変する可能性のあるような新しい制度を持ち込むことは、今は時期尚早なのではないかというような気持ちもあるので、なるべくいじらないほうがいいのではないかなと、今のところは考えています。

○相田主査

ありがとうございました。それでは、最後に私からも意見を申し上げさせていただきますと、やはりこの制度ができた当初ということと言えますと、今日はいあまり触れられていませんでしたが、NTT東西の営業区域が単一都道府県内であると。それから、その中でやるための設備は全部自前で持つというようだと、やはり全部セットのものとしてうまく設計されていたところがあると思うわけです。

ただ、その後、特にNGN、インターネット系については、活用業務ということで県をまたいだサービスというのができました。ただ、そこには設備保有義務をNTT東日本・西日本が課されていないので、県間設備は必ず通るけれども、NTT東日本・西日本自身が保有しているわけではないという事態が、現在、生じているということになっているわけです。

さらに今後ということになりますと、それぞれの機能に基づいた設備というものの自体がどんどんなくなってくるのではないかということで、先ほどの資料2の17ページ目あたりにも、制御系設備ということでSIPサーバ、SBC、ENUMサーバ、DNSサーバというようなものが書いてありますが、このようなものは共通のクラウドの上でソフトが動いてればいいというようなことで、独立した設備というようなものではなくなる日が近いということになりますと、一旦設備というものを指定して、そこにかかる費用ということではなく、機能そのものにかかるコストみたいなものを導き出して、設備という形を経由せずに、そこにかかっているコストを計算するというような方向に持っていかないと、この指定設備という考え方自体が、そう長く持たないのではないかなと思っております。

以上