

令和5年8月28日付け諮問第28号

## 市場環境の変化に対応した通信政策の在り方



総務省

## 最終報告書（案）の概要

令和6年11月27日  
事務局

# 基本的考え方等

① 2020年のNTT法等改正法の施行後3年見直し規定に基づき、時代に即した制度の見直しを行うため、**2023年8月**、「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方」を諮問。以下の**4点の確保等を基本**として議論。

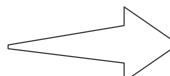
- ・通信サービスが「全国に届く」
- ・「国際競争力」を確保する
- ・「低廉で多様」なサービスが利用できる
- ・「経済安全保障」を確保する

② 第一次答申 (2024.2)は、**国際競争力の強化**を進める上で**早期に結論が得られた事項**を「**速やかに実施すべき事項**」、それ以外の事項を「**今後更に検討を深めていくべき事項**」として整理。**最終報告書（案）**は後者に関するもの。

## 第1ステップ

速やかに  
実施すべき事項

- ・研究開発に関する責務の廃止
- ・外国人役員規制の緩和
- ・役員選解任認可の緩和 等



第一次答申を踏まえ、  
**改正NTT法**で措置  
2024年4月成立（同月施行）

## 第2ステップ

今後更に検討を  
深めていくべき事項

1. ユニバーサルサービスの確保
2. 公正競争の確保
3. 国際競争力の確保
4. 経済安全保障の確保
5. NTTに関する規律の担保措置等



ワーキンググループでの議論等を踏まえ、  
**最終報告書（案）**  
を取りまとめ

## 1.ユニバーサルサービス の確保の在り方

- 誰もが取り残されずに「ブロードバンド」が利用できる環境を整備
- メタル回線の縮退を見据えて「電話」が全国でまねく利用できる環境を効率的に確保

## 2.公正競争 の確保の在り方

- 技術の進展等を踏まえてNTT東西の経営の自由度を向上（業務範囲）
- 我が国の通信全体を支えるNTTの通信インフラの適切な設置・維持を確保等

## 3.国際競争力 の確保の在り方

- グローバル市場の獲得に向けた官民による戦略的・総合的な取組

## 4.経済安全保障 の確保の在り方

- 外資総量規制と個別投資審査の両輪によるNTTの経営から外国の影響力を排除

## 5.NTTに関する 担保措置等の在り方

- NTTの業務・責務の適切な履行を担保

# 1.ユニバーサルサービスの確保の在り方①

## －誰もが取り残されずに「ブロードバンド」が利用できる環境を整備－

- ブロードバンドは、デジタル社会の基幹インフラ。誰もが利用できる環境を確保するため、「**未整備地域**（約5万世帯）の解消」と「**公設光ファイバ**（504市町村・約150万世帯以上）の民設移行の促進」が課題。
- この解決には、「整備費」への予算補助、「維持費」へのユニバーサルサービス交付金（関係事業者が負担金を拠出）の補填等はあるが、電話と異なり、**提供者がいない地域でブロードバンドを提供する責務を担う者がいない**状況。
- また、**不採算地域の効率的なカバー**には、有線（光ファイバ）だけでなく、**無線（モバイル網）の積極的な活用**が必要。

### 取組の方向性

- 固定ブロードバンドが、**全国あまねく利用できる環境を整備**するため、**以下の取組**を行うことが適当。
  - ① 各地域で複数事業者がサービス提供している状況等を踏まえ、ブロードバンドを提供する責務として、**最終保障提供責務**（他事業者が提供していない地域において利用希望者に対し提供する責務）**を新設する**（※）。
 

※ 当該責務の履行に係る費用を補填するため、ユニバーサルサービス交付金制度の見直しを行う。
  - ② 最終保障提供責務の担い手は、**適格事業者**（申請により指定を受けて交付金を受ける者）**がいる地域では適格事業者**とし、**適格事業者がいない地域ではNTT東西**とする。
  - ③ 責務の担い手が、設備の貸出し等の**協力を求めた場合は**、近隣の事業者には、その**協議に応じる義務**を課す。
  - ④ 無線による効率的なカバーを可能とするため、（混雑による品質低下の懸念が少ない）**不採算地域等に限り、モバイル網による固定ブロードバンド**（ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型））**をユニバーサルサービスに追加**する。
  - ⑤ 料金の低廉性確保のため、**都市部以外では、都市部を上回る料金の設定を原則禁止**する。

# 1.ユニバーサルサービスの確保の在り方②

## —メタル回線の縮退も見据えて「電話」が全国あまねく利用できる環境を効率的に確保—

- NTT東西のメタル回線設備は2035年頃に維持限界の見込み。メタル回線による固定電話(メタル固定電話)の契約数は減少傾向にあるが、当面は相当数残存(2030年:約730万)するため、既存利用者を保護しつつ、円滑な移行促進が必要。
- 計画的移行は当面しないため、利用者減で収入は減少する一方、設備費は大きく変わらず、今後、NTT東西の赤字は拡大見込み。交付金肥大化による国民負担の増加を回避するため、無線の活用等による効率的な提供も必要。
- また、利用実態等を踏まえ、居住地域での携帯電話をユニバーサルサービスに位置付けるかどうかも論点。

### 取組の方向性

- 固定電話全体の契約数は5千万件超。引き続き固定電話のあまねく提供を効率的に確保するとともに、メタル固定電話の利用者の移行先を拡大し、メタル回線設備の円滑な縮退を図る観点から、以下の取組を行うことが適当。
  - ① 無線による効率的な提供と既存利用者の移行先を確保するため、モバイル網固定電話（モバイル網による固定電話）をユニバーサルサービスに追加する。
  - ② ①により、固定電話の提供者に携帯電話事業者も加わり、複数事業者が連携した効率的なエリアカバーが可能となるため、電話のあまねく提供責務（他事業者の提供地域でも提供責務を負う）は、最終保障提供責務に見直す。
  - ③ 責務の担い手、近隣事業者の協議応諾義務、料金規制はブロードバンドの場合（P3②③⑤）と同様とする。なお、利用者保護のため、メタル固定電話の利用者の残存区域では、NTT東西の業務区域の縮小は制限する。
  - ④ NTTは、メタル回線設備の移行計画を早急に策定し、総務省は、関係者の意見等を聴きながら検証する。
- 携帯電話をユニバーサルサービスとすることは、各社が自主的に整備を進める中でその経営状況に鑑みると交付金での補填に理解が得られにくく、技術的課題もあること等から、今後の技術の進展等を踏まえ、継続検討が適当。

## 2.公正競争の確保の在り方①

### －技術の進展等を踏まえてNTT東西の経営自由度を向上（業務範囲）－

- NTT東西の**営業収益**は、メタル固定電話が減少しFTTHも成熟する中で、**20年前の約2/3に減少**（約4.4兆→約2.8兆）。
- メタル固定電話では、長距離通信と地域通信など距離別に市場があつたこと等を踏まえ、NTT東西の本来業務は、**県内通信（地域通信）に限定（県域業務規制）**。しかし、**ブロードバンドやIP電話は、距離に依存しないIP網で提供され、メタル固定電話も2025年1月までにIP網に移行し、距離別の料金・サービスはなくなる状況。**
- また、NTT東西の**本来業務以外の業務（活用業務）**は、その実施に**事前届出が必要**（本来業務や公正競争への支障を確認）。NTTは、地域の課題に（子会社等によることなく）ワンストップでソリューションを提供できるように、**活用業務の柔軟な実施を要望**。

### 取組の方向性

- 技術の進展等を踏まえ、**経営自由度の向上を図る観点**から、NTT東西の**業務範囲規律**について以下の**緩和**を行なうことが適当。
  - ① NTT東西の**県域業務規制を撤廃**する（東西分離は維持し、東日本/西日本内の通信を扱う業務を本来業務とする）。
  - ② **活用業務**については、その機動的な実施を可能とするため、**事前届出を見直し、事後検証**とする。
  - ③ また、NTT東西の**合併等の認可は**、（本来業務や公正競争への影響が少ない）**小規模な非電気通信事業者を対象外**とし、他の会社との合併等による機動的な事業の開始や拡大を可能とする。
  - ④ なお、**携帯電話業務やインターネット接続業務等**は、**引き続き禁止**し、その点を**法令上明確化**する。
- 上記**規制緩和**に伴うセーフガード措置として、電気事業法の例を参考に、NTT再編時等における**累次の公正競争条件**（在籍出向の禁止、グループ内外での不公平な取引条件の禁止等）**のうち必要なものを法定化**することが適当。

## 2.公正競争の確保の在り方②

### – 我が国の通信全体を支えるNTTの通信インフラの適切な設置・維持を確保等 –

- NTT東西は、電電公社から承継した**全国規模の線路敷設基盤**（電柱・管路等）を保有し、その上の電気通信設備は、**携帯サービスの提供にも不可欠**であるなど、NTT東西の通信インフラは、**我が国の通信全体を支える基幹的なインフラ**。NTT東西の電気通信設備については、**重要な設備の譲渡等の認可と自己設置要件**（本来業務は自己設備での実施が必要）により適切な設置・維持を確保する一方、**線路敷設基盤**には、**適切な設置・維持を確保するための規律がない**。
- グループ内優遇等を禁止する禁止行為規制では、**市場支配的事業者**<sup>(※)</sup>がグループ内会社と合併等をして規制を潜脱することが懸念。また、「接続」関連情報と異なり、利用が拡大する「卸役務」の関連情報が**目的外利用等の禁止対象外**。
- 不採算地域の効率的なカバーには、基地局用**鉄塔等の共有が有効**。鉄塔等を貸し出す**インフラシェアリング事業者**は、電気通信事業者でなく、**公益事業特権**（土地の使用等に係る権利）を受けられず、円滑な鉄塔等の設置に支障。

※ 市場支配的事業者：固定通信市場では「**NTT東西**」、移動通信市場では「**NTTドコモ**」

### 取組の方向性

- NTT東西の通信インフラの重要性等に鑑み、NTT東西の「**線路敷設基盤**」の譲渡等に認可制を導入するとともに、**自己設置要件**は、一定の例外（今回本来業務に追加する県間業務等）を追加した上で**維持**することが適当。
- 市場支配的事業者による**目的外利用等の禁止対象**に、**卸役務の関連情報を追加した上で、市場支配的事業者による大規模なグループ内会社との合併等は、登録の更新制**（合併等審査）の対象に追加することが適当。
- 鉄塔等の貸出しを行う**インフラシェアリング事業者**が認定を受けた場合は、その鉄塔等の**適正・公平な利用等を確保**した上で、**公益事業特権**（土地の使用等に係る権利）を付与することが適当。
- 電子メールの普及等に伴う利用の減少等を踏まえ、**国内電報・国際電報**は、類似サービスと同様、**電気通信事業法**（例：料金はコストベースでの設定義務）**ではなく、信書便法**（例：800円超であればよい）**で規律**することが適当。

### 3.国際競争力の強化の在り方

#### －グローバル市場の獲得に向けた官民による戦略的・総合的な取組－

- 我が国のICT分野のデジタル収支の赤字額は、**5.4兆円**（2023年）で**過去10年で2倍以上**に拡大。
- 我が国企業の**研究開発**や**新サービスの創出**等が伸び悩むと、海外依存が高まり、**経済安全保障**や**競争上**も問題。
- **グローバル市場**では、オール光ネットワーク、オープンRAN、海底ケーブル、データセンター等の**AI社会を支えるデジタルインフラ**の需要が**増大**。旺盛な海外需要を取り込むため、**国際競争力強化**に**官民が戦略的に取り組む**ことが重要。

#### 取組の方向性

（出口を見据えた総合的な取組）

- ・「**技術で勝ても商売で勝てない**」という問題意識の下、2024年6月の情報通信審議会答申も踏まえ、研究開発、国際標準化、社会実装・海外展開等を有機的に連携させ、**総合的に取り組む**ことが必要。
- ・**NTTは、2024年のNTT法改正**（研究開発責務の廃止等）を踏まえ、**IOWN構想**に基づく製品・サービスの国内外への普及等を通じた**ビジネスとしての成功**という出口を見据えた上で、**一層の取組の加速化**が強く期待。

（研究開発及び国際標準化に関する取組）

- ・**総務省は**、研究開発及び国際標準化について、先進的技術の社会実装や海外展開を見据えて**覚悟を持って取り組む民間事業者**の後押しをしていくことが必要。
- ・**NICTの基礎的・基盤的な研究機能**や外部への資金供給機能等に加え、今後は**NICTの産学官の取組の中核としての役割**がより一層求められることを踏まえ、その**機能強化策等**について戦略的に検討を深めていくべき。

（海外展開に関する取組）

- ・海外市場の獲得に向けて、事業者のニーズに対応して、**従来よりも大規模なプロジェクト支援を行い得る環境の整備**が必要。また、引き続き、**関係省庁・関係機関との連携**や**JICT**（株式会社海外通信・放送・郵便事業支援機構）による**リスクマネー供給を強化**しつつ、官民を挙げて海外展開に関する取組を推進することが重要。

## 4. 経済安全保障の確保の在り方

### －外資総量規制と個別投資審査の両輪によりNTTの経営から外国の影響力を排除－

- **通信事業者**には、**外為法の個別投資審査**（外国投資家による1%以上の株式取得等を事前届出により個別審査<sup>(※)</sup>）が課され（外為法のコア業種）、更にNTTには、**NTT法の外資総量規制**（外国人議決権等割合が1/3以上を禁止）が課されている。  
※ コア業種の10%未満の株式取得は、免除基準（役員に就任しない等）の遵守を前提に、**事後報告で実施可**（事前届出の免除制度）
- NTTから、**外資総量規制**について、「世界的に撤廃するのが潮流」、「受け入れるべき投資も制限」、「データやモバイルの設備情報も重要でNTTのみ規制する合理性は失われている」等から廃止し、**個別投資審査を強化すべき**との意見。
- 財務省は、**外為法の個別投資審査**について、例えば、**投資家属性に照らして経済安全保障上のリスクが類型的に低いと認められない外国投資家が事前届出の免除制度を利用できない**ようにする等、制度見直しを検討中。

### 取組の方向性

- NTT法の**外資総量規制**は、以下の点から、**維持**することが適當。また、規制の実効性確保のため、**遵守状況等を定期的に確認する制度を導入することが適當**。
  - ・ 経済安全保障上のリスクが高まる中で、NTTの通信インフラが**我が国の通信全体を支える公共的な役割**に鑑みれば、**NTTのみに課す必要性**はあること
  - ・ 外国人等議決権割合が**1/3以上**になつても配当は制限されないため、配当目的の取得には支障が生じないこと
  - ・ **外為法の個別投資審査**は**日本居住の外国人による投資は対象外**で、**国籍要件を採用するNTT法の外資総量規制の代替は困難**であること
- **個別投資審査の強化**は、**経済安全保障上のリスク**に対し有効な措置である一方、審査終了まで株式取得が認められず、**投資家への影響など**検討が必要。この点、**外為法の制度見直しの検討**は、**両者のバランスに配慮**したものであり、**国際約束との整合性**が認められるのであれば望ましい。その対応状況等を踏まえつつ、**継続検討**が適當。

## 5.NTTに関する規律の担保措置等の在り方 – NTTの業務・責務の適切な履行を担保 –

- **2024年のNTT法改正**では、国際競争力の強化を図る観点から、NTTの研究開発に関する責務を廃止するとともに、担保措置について、**外国人役員規制の緩和**、**役員選解任認可の緩和**、**剰余金処分の認可の撤廃**を実施。
- 現在、NTTの業務・責務の適切な履行を担保するため、NTT法では、外資総量規制や外国人役員規制のほか、
  - ・政府の**株式保有義務**（NTTの1/3以上の株式の保有）
  - ・**定款変更、合併等や事業計画の認可制、財務諸表の提出義務等**が設けられている。

### 取組の方向性

(担保措置)

- ・今回、NTT持株・東西の**目的・業務に基本的に変更はない**ため、**担保措置の必要性も基本的に変わりはない**。
- ・NTTの通信インフラの我が国の通信全体を支える公共的な役割に鑑み、NTTの経営の安定と適正な事業運営を確保するため、**政府の株式保有義務は、維持**することが適當。
- ・**定款変更、合併等、事業計画等の認可**は、組織・運営や事業遂行に関する重要事項であり、**維持**が適當。
- ・ただし、**NTT東西の合併等認可**は、前述のとおり、「**小規模な非電気通信事業者**との合併等は対象外」とし、**財務諸表の提出義務**は、公表資料が入手可能であるため、**撤廃**することが適當。

(法形式)

- ・「**引き続きNTT法に規定する案**」と「**電気通信事業法に規定し、結果としてNTT法を廃止する案**」の主に二つが考えられるが、**総務省において**、それぞれの特徴等を踏まえ、我が国の法体系との整合性など法技術的な面にも留意した上で、**必要な規律を適切かつ確実に担保できる形式を検討**することが適當。

# (参考) 総務省において実施すべき事項

- 時代に即した見直しを迅速に行うため、総務省においては、**下記の29項目**について、速やかに制度整備を行うことが適当。

## 1. ユニバーサルサービスの確保に関する事項

- ① 電話のユニバーサルサービスについて、NTT東西のワイヤレス固定電話の地域限定を緩和するとともに、モバイル網固定電話を追加する。
- ② ブロードバンドのユニバーサルサービスについて、未整備地域等に限定して、ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）を追加する。
- ③ 電話のあまねく普及責務は、最終保障提供責務に見直す。この際、メタル固定電話の利用者の残存区域では、NTT東西の業務区域の縮小は制限する。  
※ メタル回線設備については、NTTが移行計画を策定し、総務省で検証
- ④ ブロードバンドについて、最終保障提供責務を新設する。
- ⑤ 第一種適格電気通信事業者（電話）と第二種適格電気通信事業者（ブロードバンド）の義務は、最終保障提供責務に見直す。
- ⑥ 最終保障提供責務を担う者は、適格電気通信事業者がいる地域では適格電気通信事業者とし、適格電気通信事業者がいない地域ではNTTとする。
- ⑦ 最終保障提供責務を担う者が、他事業者の業務区域や役務提供義務の有無等を確認できる仕組みを設ける。
- ⑧ 最終保障提供責務を担う者が、他事業者に、責務の履行に必要な協力（設備の貸出し等）を求めた場合は、当該他事業者に協議に応じる義務を課す。併せて、協議開始命令など、当該協議の実効性を確保する制度を設ける。
- ⑨ ユニバーサルサービスの提供者が、業務区域を縮小する場合は、利用者への事前周知や事前届出を義務付ける。
- ⑩ 電話のユニバーサルサービス交付金制度については、当分の間は、内部相互補助を前提とする現行制度を基本的に維持した上で、最終保障提供責務への見直し等に伴い必要な補正を行う。
- ⑪ ブロードバンドのユニバーサルサービス交付金制度については、支援区域外での最終保障提供責務の履行費用を補填する措置を講ずるとともに、ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）は、「一者以下提供要件」の「一者」とは扱わないこととする。
- ⑫ ユニバーサルサービスの提供者には、都市部以外の地域で、都市部を上回る料金の設定を原則認めないこととする。
- ⑬ ①・②・⑧に関し、NTT東西が他者設備を利用する場合は、設備の自己設置要件の例外に追加する。
- ⑭ NTT東西の線路敷設基盤の譲渡等について、規制コスト等を踏まえ対象範囲を検討した上で、認可制を導入する。また、重要な電気通信設備の譲渡等の認可を含めて、認可対象となる行為には「処分」を含めることとする。

## 2. 公正競争の確保に関する事項

- ① NTT東西の本来業務について、県域業務規制を撤廃し、「東日本地域又は西日本地域における通信」を媒介するサービスを提供する業務を基本とする。

- ② NTT東西の活用業務（電気通信業務以外の業務を含む。）について、事前届出制を見直し、NTT東西が活用業務の実施基準の作成・届出を行った上で、総務省において実施基準の遵守状況を事後検証する。
- ③ NTT東西の目的達成業務や目的業務区域外の地域電気通信業務は、事前届出制から事後届出制に緩和する。
- ④ NTT東西が、移動通信業務やISP業務など、公正競争の確保に支障が生じるおそれがある業務は実施できない旨を法律上明確化する。
- ⑤ ①の県域業務規制の撤廃に伴い、NTT東西が県間設備について他者設備を利用する場合は、設備の自己設置要件の例外に追加する。
- ⑥ NTT東西の線路敷設基盤の譲渡等について、規制コスト等を踏まえ対象範囲を検討した上で、認可制を導入する。また、重要な電気通信設備の譲渡等の認可を含めて、認可対象となる行為には「処分」を含めることとする。【1 ⑭の再掲】
- ⑦ NTTの累次の公正競争条件（在籍出向の禁止等）について、時代に即して現行化を行った上で、電気事業法の例を参考に、必要なものを法定化する。
- ⑧ 市場支配的事業者（一種指定事業者と、二種指定事業者のうち一定の収益シェアを有する者）について、登録の更新制の対象に、公正競争に影響を及ぼすおそれが大きいグループ内会社との合併等を追加する。
- ⑨ 市場支配的事業者について、目的外利用・提供が禁止される情報に、卸役務に関する情報を追加する。
- ⑩ 鉄塔等の貸出しを行なうインフラシェアリング事業者について、認定を受けた場合は、適正・公平な利用等を担保した上で、公益事業特権（土地等の使用に係る権利）を付与する。
- ⑪ 国内電報・国際電報の事業について、電気通信事業法に基づく特別な規律を廃止し、信書便法に基づく規律を課すこととする。
- ⑫ NTT東西のメタル固定電話や公衆電話は、プライスキャップ規制の対象外とする。  
【関連：1 ⑫】
- ⑬ 公正競争の確保に関し、検証を通じた規制のPDCAサイクルを法定化する。

## 3. 経済安全保障の確保に関する事項

- ① NTTの外資総量規制について、電波法や放送法の例に倣い、その遵守状況等を定期的に確認する制度を導入する。

## 4. NTTに関する規律の担保措置に関する事項

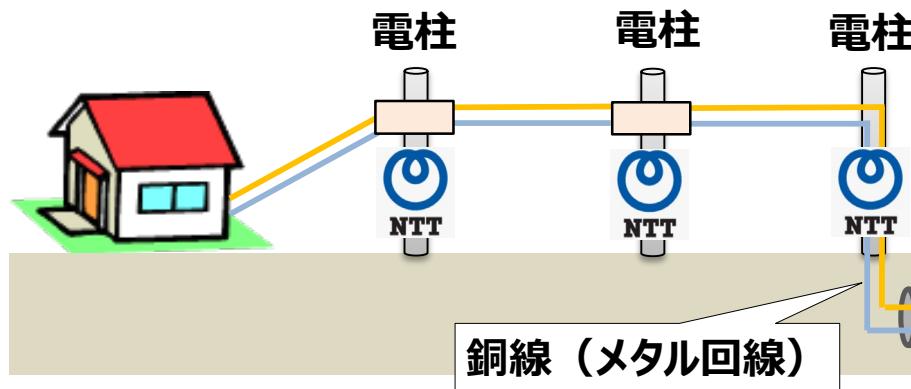
- ① NTT東西の合併等の認可について、小規模な非電気通信事業者との合併等は対象外とする。
- ② NTTの財務諸表の提出義務は、撤廃する。

# <参考> NTTの通信インフラの公共性・重要性

- NTTが電電公社から承継した**全国津々浦々の線路敷設基盤**（電柱、管路・とう道等）や**その上に設置された通信回線**（光ファイバや銅線（メタル回線））は、**固定通信・移動通信サービスの双方**において**重要な公共的役割**を果たしている。

## 固定通信サービス

約1,190万本



## 移動通信サービス

約100万km

回線数シェア約93%

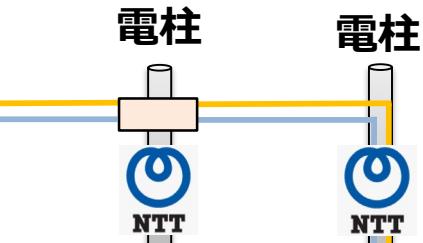
## 携帯事業者の基地局



電柱

電柱

電柱



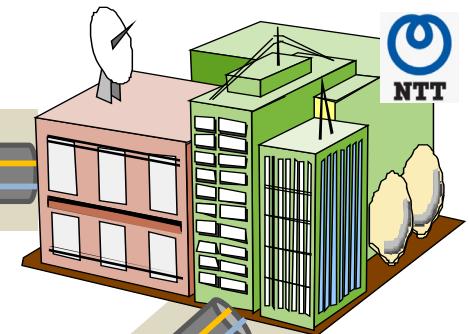
管路：約60万km

とう道：約650km

管路・とう道

約7,000ビル

NTT東西の局舎



管路・とう道

回線数シェア約73%

約110万km

光ファイバ



- モバイル網固定電話とは、モバイル網（携帯電話網）により提供される固定電話であり、現在、NTTドコモ、KDDI、ソフトバンクによって、NTT東西の固定電話より低廉な料金で提供されている。

## ネットワーク構成の例

