

「電気通信サービスに係る料金政策の在り方について」 報告書(案)**目次****1. 背景・経緯**

- (1) 電気通信サービスに係る料金政策の概要 … 1
- (2) IP化の進展に伴う市場環境の変化を踏まえた料金政策検討の必要性 … 2

2. 現行のプライスカップについての考え方

- (1) 特定電気通信役務の範囲について … 5
 - 1) 音声伝送役務について … 5
 - 2) 専用役務について … 8
 - 3) 加入者回線サブバスケットについて … 15
 - 4) 特定電気通信役務として位置付けを変更すべきサービス等について … 17
- (2) X値算定の際の考え方について … 20

3. 今後の利用者料金政策の在り方について

- (1) プライスカップの対象となるサービスについての考え方 … 24
 - 1) 指定電気通信役務の考え方について … 24
 - 2) 市場支配力と関連付ける考え方について … 26
 - 3) 競争評価により画定される市場との関係について … 28
 - 4) ユニバーサルサービスと関連付ける考え方について … 31
- (2) 新しい料金への対応についての考え方 … 34
 - 1) バンドル料金等について … 34
 - 2) プライスフロア(下限価格)について … 37
 - 3) 新しいビジネスモデルに対応した料金について … 38

4. その他 … 41**補論 料金政策の展開 … 43**

「電気通信サービスに係る料金政策の在り方について」 報告書(案)

1. 背景・経緯

(1) 電気通信サービスに係る料金政策の概要¹

電気通信サービスの料金その他の提供条件は、幾多の制度改革を経て、現在は、原則非規制となっている【資料1・2】。ただし、極めて公共性の高い分野に係る役務(基礎的電気通信役務)や、ボトルネック設備を用いて事業展開され、他の電気通信事業者により代替的な役務が十分に提供されないような役務(指定電気通信役務)については、市場メカニズムを補完する等の政策的配慮から、契約約款の作成及び総務大臣への事前届出を求めるといった行政による一定の関与が確保されている。さらに、指定電気通信役務の中でも特に「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」役務を特定電気通信役務と整理し、プライスカップ(上限価格方式)の対象としている【資料3・4・5】。

また、事後的に料金等の適正性を担保するため、すべての電気通信サービスに対し、例えば「他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害しているとき」には、契約約款の変更命令又は業務改善命令を課すことが可能となっている【資料3】。

プライスカップは競争が十分に進展していないため、市場メカニズムを通じた適正な料金水準の形成が困難であることが想定されるサービス(指定電気通信役務)のうち、利用者の利益に及ぼす影響が大きい、国民生活・経済に必要不可欠なサービスに対し、NTT東西の費用情報等を基に料金水準の上限を定める²ことにより、NTT東西に対する経営効率化インセンティブを賦与しつつ、市場メカニズムによる場合と同等の実質的な料金の低廉化を目的として、2000年10月に導入されたものである【資料6～10】。

現行のプライスカップの対象は、NTT東西の加入電話、ISDN、公衆電話、専用線であり、その運用に当たっては、NTT東西の費用情報等に基づいて算定した生産

¹ 料金政策の展開についての経緯等の詳細は、「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について ―新競争促進プログラム2010―」(06年9月) 128～132頁を抜粋、現行化した、補論を参照。

² 「能率的な経営の下における適正な原価及び物価その他の経済事情を考慮して、通常実現することができる認められる水準の料金」を料金指数により定める(電気通信事業法第21条第1項)。

性向上見込率(X値)を用いて基準料金指数(料金の上限)を設定しているが、このX値は、3年ごとに算定することとされており³、まずは、次期(2009年10月から3年間)X値の算定に係る考え方の整理が喫緊の課題である。

(2)IP化の進展に伴う市場環境の変化を踏まえた料金政策検討の必要性

2000年のプライスカップ導入までに、長距離・国際通信分野等、新規事業者の参入等により競争が進展している市場については届出制に移行していったものの、地域通信分野においては、NTT(当時)が実質的には独占的に役務提供し、料金も横ばい等で推移していた。このため、このような競争の進展が不十分な分野においては、引き続き市場メカニズムを補完する仕組みが必要であり、プライスカップにより一定の規律を施すこととされた。

一方、プライスカップの導入以降、IP化の進展等の技術革新、新たな制度導入等により、プライスカップが対象とする分野について相次いで競争が進展することとなった。まず、01年5月に優先接続(マイライン)が導入されたことにより、NTT東西の加入電話の通話料金(市内通話)市場における独占的な地位が崩れ、料金は3分10円から、3分8.5円に移行した【資料11・21・24】。

加えて、CATV電話、競争事業者によるドライカップ直取電話サービスが相次いで開始したことに伴い、NTT東西の加入電話の基本料金(施設設置負担金を含む。)市場における独占的な地位が崩れ、基本料については、05年1月にほぼ10年振りに改定(値下げ)し、また、施設設置負担金についても72,000円から36,000円に値下げされることとなった【資料11・12・20・24】。

近時の電気通信市場を概観すると、固定電話の加入契約数が、98年3月末の6,285万加入をピークに毎年減少を続け、足元で5,123万加入まで減少する一方、移動体通信がこれを逆転し、足元で10,734万加入まで増加するに到っている。また、ブロードバンドサービス市場は、2000年末頃からDSL市場を中心として拡大し、06年3月末をピークとした一方、FTTHアクセスサービスの加入が、総加入数では依然DSLに譲るものの順調に推移し、純増数ではDSLを上回る状況となっている。加えて、ブロードバンドサービス市場、とりわけFTTHアクセスサービスの進展に伴い、IP電話の利用番号数も08年3月には1,754万加入に達し、04年3月時の約3.3倍と引き続き増加の傾向にある【資料16・17】。

現行のプライスカップが対象とするNTT東西の加入電話の契約数が減少する一

³ 電気通信事業法施行規則第19条の5 第4項。

方、これを代替するような形でOABJ-IP電話が伸張している。加入電話の今後の需要を推測しようとするれば、OABJ-IP電話の需要動向を予測することが不可欠となる。しかしながら、両サービスの今後の需要動向については、現在IP網への移行期にあることにかんがみ、把握が困難となっている【資料 15・26】。このように、PSTN (Public Switched Telephone Network)からIP網へ市場構造が動的に変化している現状【資料 18】においては、プライスカップを運用する際に、NTT東西の収入・費用に関する予測を基にX値、ひいては上限価格を設定するとの、静態的な市場構造を前提とした従前からの手法をとることが困難な側面がある。

加えて、生産性の向上を見込む事により競争状態を擬制するプライスカップが、ほとんど生産性の向上を見込めないルーラル地域におけるサービスに課されている点も、上述の趣旨を生かした運用に際し、困難を伴う要因の一つとなっている。

また、ブロードバンド化・IP化の進展により、従来は、音声・データ・映像のサービスごとに構築されてきたネットワークが、すべてパケットとして統合されて流通する“Everything over IP”の時代が到来している。同様に、固定通信と移動通信のモデルの垣根も次第に失われ、固定網サービスと移動網サービスを共通端末で利用できるようなFMC (Fixed Mobile Convergence) サービスなどが新たに登場しつつある。

サービス区分間の垣根が急速に失われて、従来、サービスごとに構成されていた市場の統合(水平的市場統合)が進展する中では、従来のように、役務概念や固定・移動の差異によりサービス区分・市場区分をあらかじめ設定し、各区分に応じた規制を講じることにより公正競争を確保するという伝統的な手法が市場実態に適合しなくなる可能性がある。このような水平的市場統合により、FMC以外にも新たなサービス提供形態であるバンドル型料金などがこれまで以上に事業者を選択される局面が想定される【資料 14】。

一方、ブロードバンド化・IP化の進展により、従来の通信レイヤー(物理網レイヤー及び通信サービスレイヤー)の枠を超えて、プラットフォームレイヤーやコンテンツ・アプリケーションレイヤーに到る統合的なサービス提供を行う垂直統合型ビジネスモデルが登場してきている。

これまでの競争政策は、主として通信レイヤーにおける通信事業者間の公正競争の確保に力点を置いてきたが、垂直統合型ビジネスモデルにおいては、通信レイヤーにおける市場支配力が上位レイヤー等で濫用されることにより、それぞれのレイヤーの公正競争が阻害されることとなる可能性があることを踏まえて、規制の在り方を

検討することが必要となる【資料 14】。この検討対象には、新しいビジネスモデルとして顕在化しつつある広告収入により電気通信サービスのコストを賄うようなビジネスモデルも含まれるものと考えられる。

このように、ブロードバンド化・IP化の進展により、プライスカップを始めとする利用者料金政策の導入当初と比し、市場環境が多様化・複雑化する現状にかんがみれば、次期X値の算定に止まらず、今後の料金政策の在り方に係る課題等を整理する必要が出てきている。

また、前期のX値を検討した06年には、物価問題に関する関係閣僚会議から「政府は、固定電話市場における競争の進展により、利用者が実際に支払っている料金水準が低下している現状にかんがみ、料金規制の在り方（基準料金指数の算定方法や適用範囲等）について早急に検討し、結論を得ること」との要請を受けた。

情報通信審議会からも、これに先立ち、「国民政策や経済活動に必要不可欠な電気通信サービスの低廉性を今後も確保するため、総務省においては、関連する制度との整合性を確保しつつ、ネットワークのIP化等に伴う電気通信市場の動的な環境変化に対応したプライスカップの在り方について検討を行い、必要に応じて所要の措置を講じる」よう要請を受けている【資料 29】。

これらの要請は、一義的にはブロードバンド化・IP化の進展による市場環境の多様化・複雑化に対応したプライスカップの在り方についての検討を求めるものであるが、検討事項の最たるものである次期X値の算定のみならず、プライスカップそのものも含めた今後の料金政策の在り方について検討することも求められているものと考えられる。

以上を踏まえ、本研究会において、現行のプライスカップについての考え方、さらには今後の利用者料金政策全般の在り方等について検討し、もって、更なる公正な競争条件の確保、利用者利益の保護に資することとした。

2. 現行のプライスカップについての考え方

「1. 背景・経緯」で述べたとおり、基準料金指数の算出に用いるX値については、3年ごとに算定することとされており、まずは、09年6月までに、次期X値を算定した上で基準料金指数をNTT東西に通知することが喫緊の課題である。

また、同様に「1. 背景・経緯」で述べたとおり、プライスカップそのものを含めた

今後の料金政策の在り方を検討する観点から、プライスカップが対象とする特定電気通信役務の範囲、また、X値算定に当たっての考え方についても整理する。

(1) 特定電気通信役務の範囲について

特定電気通信役務とは、「指定電気通信役務であって、その内容、利用者の範囲等からみて利用者の利益に及ぼす影響が大きいもの」(電気通信事業法第21条)と法定されている。

特定電気通信役務制度の導入当時の考え方によれば、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」とは、仮にそのサービスについて不当な料金設定がなされた場合、利用者にとってそのサービスを利用することが必要不可欠であることから、その影響の度合いが著しく大きいことをいい、具体的には「サービスの内容」や「利用者の範囲」から判断されることとされている。

この「サービスの内容」とは、一定の通信を行うための必要不可欠性⁴に基づき判断され、また、「利用者の範囲」とは、利用者の限定性や現実の利用者数等に基づき判断することとされており、現状、音声伝送役務及び専用役務が特定電気通信役務の対象となっている。

以下現行の特定電気通信役務に該当する役務等について個別具体的に検討する。

1) 音声伝送役務について

まず、音声伝送役務の対象役務について、現状のとおりとすべきかとの論点がある。これについて、NTT東西からは、

- ・基本料において、CATV電話や都市部を中心としたドライカップ電話の拡大により競争が進展し、
- ・通話料において、マイラインによる競争の進展、IP化の進展によるトラフィックの大幅な減少により、固定電話トラフィックは全トラフィックの50%を下回っており【資料19】、プライスカップ導入時と比べ約2割の収入規模に縮小

しており、プライスカップ導入時から市場環境が劇的に変化し、現行の対象サービスは規制の要件に該当しなくなっていることにかんがみれば、プライス

⁴ 特定電気通信役務制度を創設した際には、特定電気通信役務に現在の指定電気通信役務の概念を含む制度であったため、「サービスの内容」には、必要不可欠性のほか、他のサービスによる代替性が含まれていた。

キャップの対象サービスは、本来は市場メカニズムを通じた適正な料金水準の形成が困難なサービスである高コスト地域の加入電話基本料及び公衆電話が該当すると考えられる、との指摘があった。ただし、現実的には全国単位での料金体系を設けていることから、プライスカップは加入電話基本料のすべてを対象とすることもやむを得ない、との指摘もあった。また、公衆電話について、第一種公衆電話機等を設置して音声伝送役務を提供する事業者がNTT東西以外になく、競争圧力が生じないことから引き続きプライスカップの対象に該当するとの指摘があった。

一方、競争事業者からは、

- ・音声伝送役務に限らず、対象サービスについては、技術の進展、顧客ニーズの多様化による市場環境の変化を注視しつつ、利用者の利益に及ぼす影響、代替サービスの出現可能性、独占性について考慮することが必要
- ・プライスカップは必要最小限に留めるべきであり、条件を満たさなくなったサービスについては、規制の対象から外すこともあり得ると考えるが、NTT東西が主張するような、通話料部分について条件を満たさないことを、固定電話トラフィックが全トラフィックの 50%を下回っていること【資料 19】をもって判断することは早計であり、固定電話サービスが利用者の利益に及ぼす影響等を慎重に検討する必要がある
- ・単に基礎的電気通信役務相当以外の部分を一律にプライスカップの対象外とすることは適当ではなく、「指定電気通信役務であって、利用者の利益に及ぼす影響が大きい電気通信役務」という特定電気通信役務の要件に基づき、判断すべき
- ・プライスカップ対象の要件である「利用者の利益に及ぼす影響が大きい電気通信役務」とは何か、その判断基準をあらためて明確にした上で、基本料及び公衆電話以外のそれぞれのサービスに対して、キャップ対象の可否を検討すべき。しかしながら、現在直ちに現行の対象サービスの取捨選択を行うのではなく、制度の継続性の観点からプライスカップ規制の今後の在り方の方向性が定まった段階で判断することがより適切であると考えことから、当面、現行のプライスカップ規制対象は継続する方が良い

との指摘があった。

[考え方]

加入電話サービスについては、足元にかけて減少傾向にあるものの、07年

度末で 3,962 万契約と、依然として「人々のコミュニケーションにおける基本的な情報伝達手段として広く利用されており、利用者数、利用者層の広さ、普及率などからみても、国民生活・経済にとって必要不可欠なサービス」【資料 25】と考えられる。また、ISDNサービスについては、加入電話サービス同様足元にかけて減少傾向にある(07 年度末、事務用及び住宅用で 641 万契約)ものの、とりわけ事務用の年度ごとの減少率は加入電話サービス(事務用及び住宅用)の減少率を継続的に下回っており、企業向けに引き続き利用されていることがうかがえ、依然として産業活動に影響を及ぼすものと考えられることから、現状のとおりとすべきである。

加入電話サービス及び ISDN サービス(事務用)の契約数等の推移

	04 年度末	05 年度末	06 年度末	07 年度末
加入電話(万契約)	5,032	4,691	4,334	3,962
対前年度比(%)	▲1.2	▲6.8	▲7.6	▲8.6
加入電話(事務用)(万契約)	1,083	1,022	953	875
対前年度比(%)	▲4.1	▲5.6	▲6.7	▲8.2
ISDN(事務用)(万契約)(※)	637	620	583	536
対前年度比(%)	▲0.7	▲2.7	▲5.9	▲8.2

(※) INSネット 1500 の契約数は事務用としてINSネット 64 の 10 倍で換算。

音声伝送役務の内容について、NTT東西の指摘は、現行のプライスカップがその対象として一義的に想定する特定電気通信役務ではなく、基礎的電気通信役務の内容に似通ったものとなっている。NTT東西は、通話料部分を対象から除くことを求めているが、NTT東西の通話料部分について、基本料部分と一体として一定の通信を行うために必要不可欠性のあるサービスであり、また、トラヒックのシェアが06年度で、例えば市内で約63%(時間)(回数は約60%)であることにかんがみれば、利用者の範囲も広範に渡るものと想定されることから、引き続き通話料部分を特定電気通信役務の対象とすべきと考えられる。

また、仮にプライスカップの対象を基礎的電気通信役務相当の役務とするとすれば、現行のプライスカップに係る法令改正等を伴うこととなる。これについては、現在検討されている通信・放送の融合・連携に対応した法体系の整備、NTTの組織問題等と歩調を合わせず先走って導入することは適切ではないと考えられるものの、今後検討すべき事項として留意すべきものであることから、本論点については「3. 今後の利用者料金政策の在り方について」(後述)において言及する。

番号案内サービス⁵については、足元で年間 3.1 億回(手動案内「104」の 07 年度分)の利用があり、また、本サービスは電話をかける前提となるものであり、加入電話等と密接不可分な関係にあることから引き続き特定電気通信役務と整理すべきと考えられる。

公衆電話については、第一種公衆電話機等を設置して音声伝送役務を提供する事業者がNTT東西以外にいないことから、その独占性にかんがみ、引き続き指定電気通信役務と整理される。加えて、社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段を確保することに資する等、基本的な情報伝達手段として広く利用されており、利用者層の広さ等から見ても国民生活・経済にとって必要不可欠なサービスであることから、特定電気通信役務として整理すべきものと考えられる。

なお、外出時に誰でも利用できるとの特性及び災害時の通信手段の確保の観点並びに携帯電話の普及による利用の減少(NTT 東西計で 04～06 年で年平均 17%減)の観点等を勘案して、社会的なコンセンサスに配慮しつつ、これを今後も基礎的電気通信役務(ユニバーサルサービス)と整理するか否かについて、現在、情報通信審議会電気通信事業政策部会において検討がなされている。ただし、本報告書公表時点では、結論・方向性は提示されていないことから依然として基礎的電気通信役務と整理されるものであり、また、基礎的電気通信役務は、特定電気通信役務及び指定電気通信役務とは概念を異にするものの、その特性に起因する「利用者層の広さ」にかんがみれば、国民生活・経済にとって必要不可欠なサービスとなることから、引き続き特定電気通信役務として整理すべきものと考えられる。

2) 専用役務について

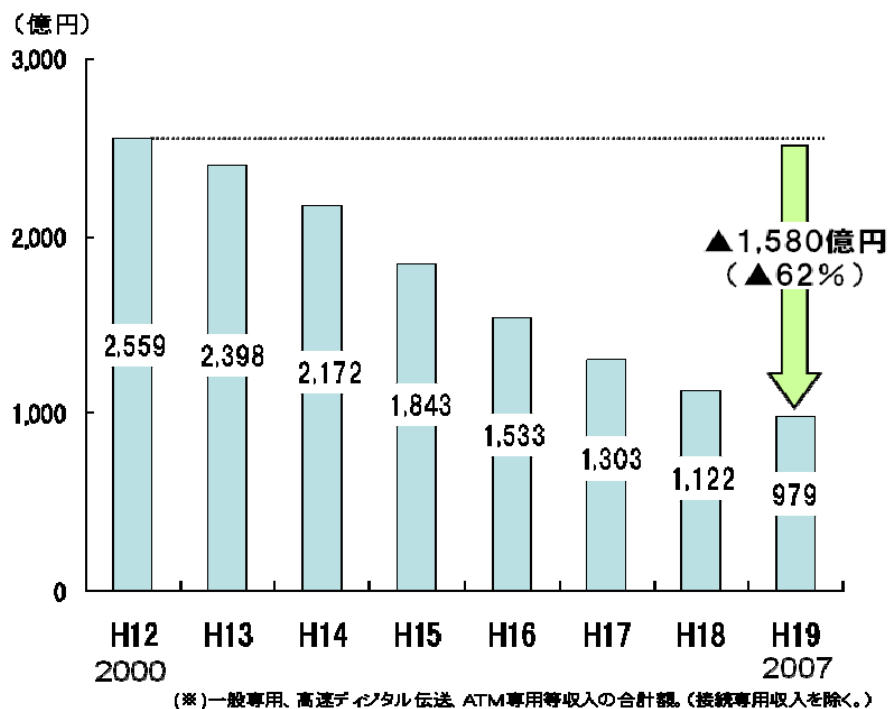
専用役務について、現状のとおりとすべきか、との論点がある。これについてNTT東西は、

- ・企業通信網として利用している通信サービスでは、IP-VPNや広域イーサネットといったIP系サービスの割合が拡大している一方、専用サービスの割合は、03 年末から 06 年末だけを見ても、25%から8%へと大きく低下しており【資料 28】、産業活動における不可欠性は大きく低下
- ・ISP事業者等の活動の基盤についても、広域イーサネット等のIP系サービスやダークファイバ等、選択肢が多様化しており、他のサービスによる代替

⁵ 利用が特定の者に偏している(番号案内サービスを毎日又は週に数回利用するユーザーがユーザー数全体に占める割合は小さいものの、これら利用頻度の高いユーザーの利用が取扱全体の大部分を占めている状態)ことから、多数利用(月2回以上)、深夜・早朝利用(23時～翌朝8時)について割増料金制が導入されている。

可能性が拡大

- ・専用線総体の利用が大きく減少している中、例えば、NTT東西の専用サービスにおける学校向け料金プランの利用回線数についても、07年度末では約400回線と、ピーク時である01年度末の約3,000回線と比べて大きく減少しており、また、97年当時に想定された家庭におけるインターネットのヘビーユーザーによる専用線の利用についてもIP系サービスへ移行
- ・NTT東西の専用サービス収入規模を見ても、IP系サービスへの移行等により、プライスキュー導入時の2000年度当時と比べ、07年度は▲1,580億円(▲62%)と大きく減少



- ・IP系サービスへの移行による急激な市場の縮小に伴い、企業通信における主たる役割を終えた状況であり、プライスキュー導入時から市場環境が劇的に変化し、現行の対象サービスは規制の要件に該当しなくなっている

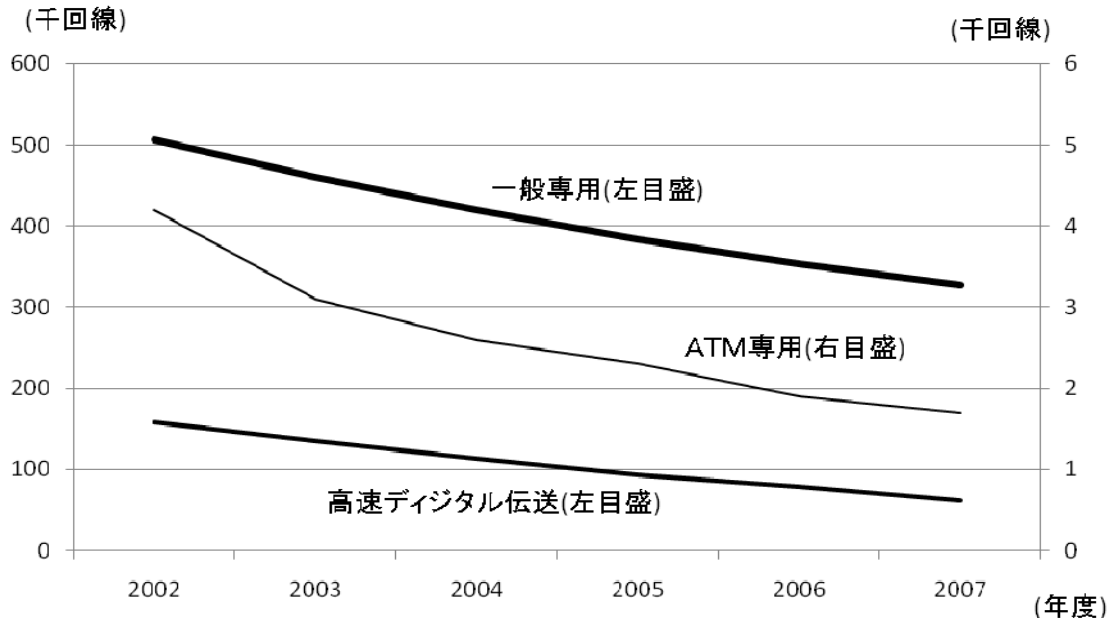
と指摘している。

また、競争事業者から、一般専用サービスのように他のサービスへの移行が進み、利用が減少しているサービスについては利用者の利益に及ぼす影響の度合いが低くなっている可能性があり、特定電気通信役務の対象から外すことについて検証を深めることが可能、との指摘があった。

[考え方]

以下のとおり、実際に利用動向(契約回線数⁶)を見ると、一般専用、高速デジタル伝送及びATM専用それぞれにおいて一貫して減少しており、足元で、それぞれ約 33 万、約6万、約 1.7 千回線となっている。また、それぞれの役務の内容は以下のとおりである。

専用回線数の推移(NTT東西計)



専用役務の概要

	サービス概要
一般専用	電話及びファクシミリ通信に適したアナログタイプの帯域品目(3.4kHz等)と、データ伝送に適したデジタルタイプの符号品目(50bps～9,600bps)があり、主に事業所間の内線電話や遠隔監視等で利用されているもの。
高速デジタル	64kbps～6Mbpsまでの情報伝送が可能な専用サービス。企業における、音声や画像、データを統合した高度な総合通信ネットワークの構築等で利用されている。
ATM専用	高速デジタル伝送とは異なるATM(非同期)伝送方式を採用することにより、0.5Mbps～600Mbpsまでの広帯域の通信ニーズに対応するデジタル専用サービス。1Mbpsごとの提供品目により最適な回線容量を選べ、また、機能や保守の差異によるラインアップの相違も実現するもの。

⁶ 本契約回線数は、NTT東西が料金設定を行ってサービス提供している場合(プライスキップの対象)のみの契約回線数を表す。

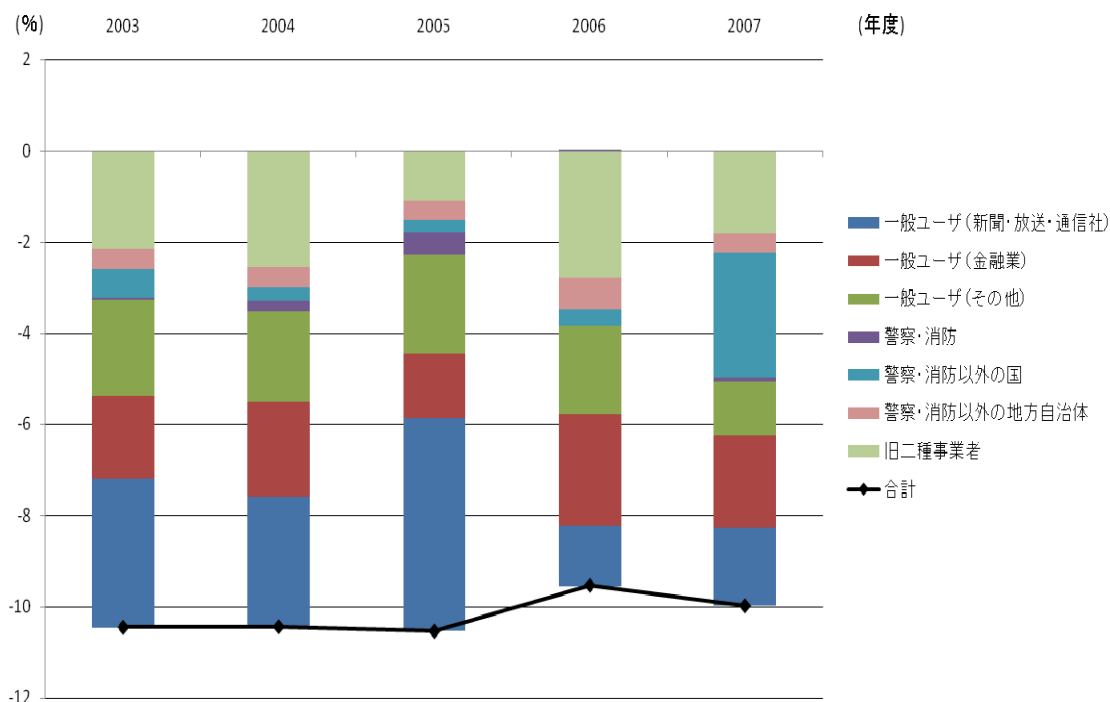
その他、専用役務に整理されているIPルーティング網接続専用サービス及びDSL等接続専用サービスについては、その名称どおり、NTT東西及び他事業者の設備間の接続を想定したサービスであり、仮にNTT東西が自ら料金設定を行う場合には、プライスキップの対象となる。ただし、IPルーティング網接続専用サービス及びDSL等接続専用サービスについて、NTT東西が自ら料金設定を行う事例はごくわずかであり、今後もそのような形態が多くなることは想定されず、本論における検討に影響を及ぼすことが少ないと想定されることから、利用動向を精査する上でこれを特段勘案する必要はないものと考えられる。

上図を見ると、専用役務を特定電気通信役務として決定した時点と比して、サービスごとの回線数は大きく減少している【資料 27】⁷。また、企業通信網として利用されている通信サービスにおいても、専用線の比率は減少し、IP-VPN等の法人向けデータ伝送サービスへの移行が顕著に見て取れることから【資料 28】、専用役務を特定電気通信役務の対象から外し、指定電気通信役務の対象とすることが適当と考えられる。

また、専用線のユーザ区分別（下図参照。対象とするサービス及びその契約回線数のデータは上図と同じ。）に見ると、一般ユーザ以外に、行政機関（警察・消防等）、旧二種事業者による利用実績もある。専用回線数の対前年度比に対するユーザ区分ごとの寄与度を見ると、毎年度の専用回線数の減少率（約 10%減）にほとんどのユーザ区分が寄与しており、専用線サービスからIP系サービスへの移行がうかがえる。また、一部のユーザ区分において、専用線サービスを継続的に利用している例があるものの、その契約回線数にかんがみれば特定電気通信役務として整理するには僅少なものであり、今般その対象から外すことが適当と考えられる。

⁷ 資料 27 のデータには、NTT東西以外の事業者がサービス提供する分も含まれている。

専用回線数の対前年度比に対するユーザ区分ごとの寄与度分析



加えて、専用役務を特定電気通信役務の対象から外した場合でも、指定電気通信役務であることに変わりはなく、引き続き独占的なサービスを提供するものとして保障契約約款の届出を求めることとなる【資料3・22】。仮に当該サービスの値上げが行われた場合、「他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害するもの」(電気通信事業法第20条第3項第6号)と認められる場合には、保障契約約款の変更を求めるとの、事後的に料金等の適正性を担保する手段が留保されているところである。

参考として、以下のとおり、専用線料金の変遷の概要を見ると、専用線の料金は、NTT1社体制である平成8年度から平成10年度にかけて、品目別・距離段階別のコストと料金のリバランシングを目的とした料金改定を実施して以降、料金値上げとなる改定は行っていない。また、平成12年10月には、ユーザニーズ及びプライスカップ制度に対応した料金値下げ、割引サービスの拡大を実施し【資料13】、以降も、ユーザニーズ及び競争対抗を目的として割引を実施している。

専用線料金の概要

実施時期	内容
平成12年10月	<ul style="list-style-type: none"> ・高速デジタル及びATM専用の料金値下げ (最大値下げ率: 高速デジタル▲42%、ATM専用▲31%) ・高額利用割引の拡大 ・長期継続利用割引(3年)の割引率拡大(▲5%→▲7%)
平成13年 1月	<ul style="list-style-type: none"> ・学校向け特別料金の提供開始(値下げ率: ▲50%~▲70%)
平成13年 4月	<ul style="list-style-type: none"> ・HSD6Mと比較して平均▲48%の料金となるDA6Mの提供開始
平成14年11月	<ul style="list-style-type: none"> ・高額利用割引の対象サービス追加と合算対象範囲の拡大(東のみ)
平成15年 5月	<ul style="list-style-type: none"> ・高額利用割引の対象サービス追加と合算対象範囲の拡大(西のみ)
平成16年 4月	<ul style="list-style-type: none"> ・相対契約による料金割引の開始 ・長期継続利用割引の対象サービス追加(西のみ)
平成17年 3月	<ul style="list-style-type: none"> ・施設設置負担金の値下げ(メタル品目: 72,000円→36,000円、光品目: 102,000円→51,000円)

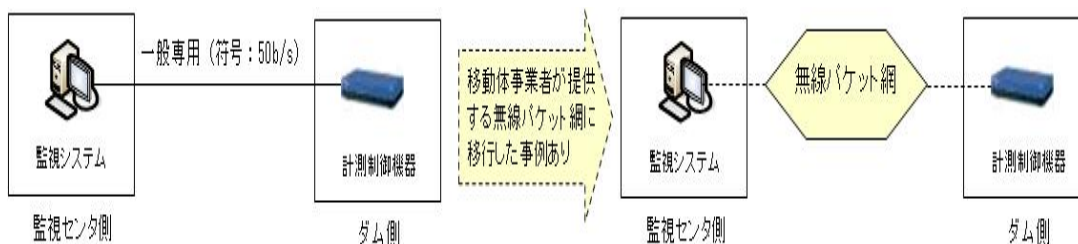
(※)HSDは、複数の回線を同一のユーザ・網インタフェース(UNI)で提供する多重アクセス、端末区間の故障時に瞬時に予備回線へ切り替える回線自動切替機能等を具備するが、DAはこれを省略し、簡素化したもの。

また、以下のとおり、現在最も利用の多い一般専用サービスについて具体的にいくつかの利用形態例を列挙しているが、これらはそれぞれほぼ同等のIP系サービスへの移行が可能であり、近時の例として、ダムの水位監視システム用回線を専用回線(一般専用)から、移動体事業者が提供する無線パケット網に移行した事例が挙げられる。

現行の一般専用サービスの主な利用用途と移行可能サービス例

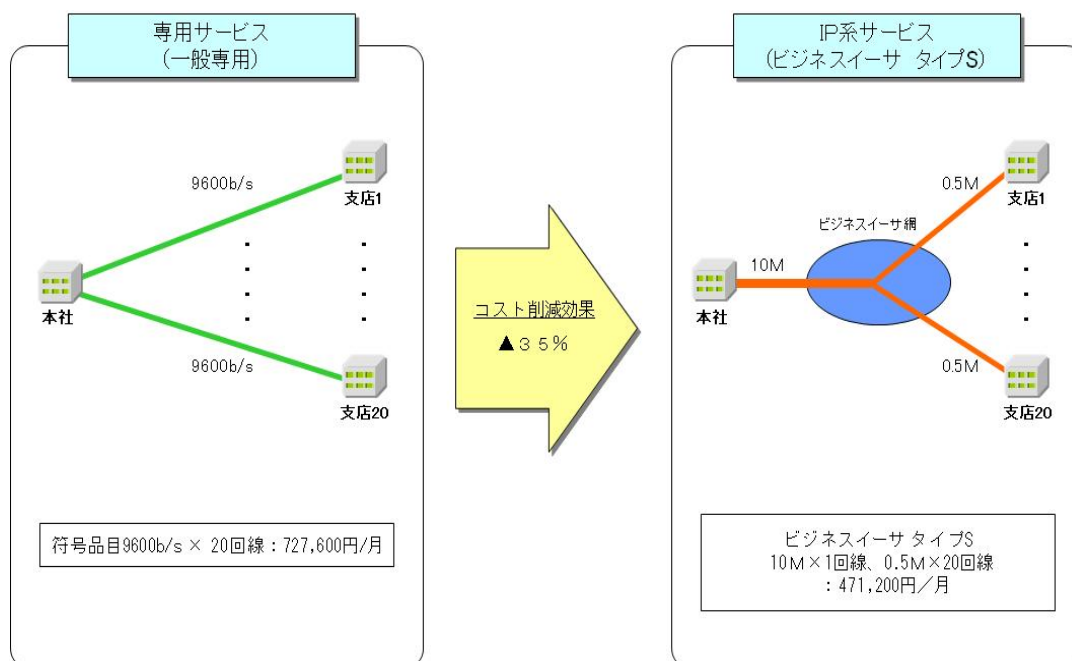
主な利用形態	主な利用ユーザ	移行可能サービス例
FAX通信及びデータ通信	一般ユーザ	イーサ系サービス又はIPベースVPN
PBXの内線延長	警察・消防 国・地方自治体	イーサ系サービス又はIP電話
ダムなどの水位監視や遠隔制御	地方自治体	IPベースVPN又は移動体事業者による無線サービス
警備会社の遠隔監視	一般ユーザ（その他）	IPベースVPN又は移動体事業者による無線サービス
ATM（CD機）のオンライン用	一般ユーザ（金融業）	イーサ系サービス又はIPベースVPN

一般専用を利用したネットワークの移行事例 （ダムの水位監視システム用回線）



加えて、以下の例のとおり、専用線（一般専用）及びこれとほぼ同等のIP系サービスの料金を比較すると、前者から後者に移行する場合には、相当程度のコスト削減効果が見込まれる。

専用線(一般専用)とIP系サービスのサービス内容及び料金の比較の例



※同一MA内(20km以内)に本社及び支店が20ヶ所ある場合で試算(東日本の例)。料金は税抜。

以上から、現在継続的に専用線サービスを利用している者にとって、今後IP系サービスへ移行する上での条件(ラインナップ)は整っているものと言え、また、コスト削減に資するとの移行のインセンティブも働く状態となっているものと考えられる。

その他、専用役務を特定電気通信役務の対象から外す場合、電気通信事業会計規則の見直しについても検討する必要がある。

収益ベースで見ると、専用役務は「特定電気通信役務以外の指定電気通信役務」の約4分の1に相当する規模であり、また、これまで専用役務として収支開示してきた経緯にかんがみ、企業会計全般にわたる総括的な原則の一つである継続性の原則から、「FTTHアクセスサービス」、「その他」以外に、「専用役務」を「特定電気通信役務以外の指定電気通信役務」に設けることが適当であると考えられる。

3) 加入者回線サブバスケットについて

次に、加入者回線サブバスケットを現状のとおりとすべきか、との論点がある。また、仮に加入者回線サブバスケットを廃止する場合、音声伝送バスケットを「加入者回線部分及び通話料部分」又は「加入者回線部分のみ」のいずれで把握すべきか、との論点も考えられる。

本論点について、NTT東西からは、加入電話基本料及び公衆電話を特定電気通信役務として整理することを前提に、加入者回線サブバスケットを廃止し、加入電話基本料及び公衆電話により音声伝送バスケットとして一括りとして扱うことを想定しているが、その理由は、当該バスケットにおいては、加入電話基本料が収入の大宗を占める(下表参照)ことから、あえて加入者回線サブバスケットを設定する意味は乏しいため、との指摘があった。

(参考)06年度収入額

	NTT東日本	NTT西日本	備考
加入電話基本料	4,803 億円	4,856 億円	基礎的電気通信役務 収支表より
公衆電話	43 億円	40 億円	指定電気通信役務損 益明細表より

競争事業者からは、

- ・プライスカップは必要最小限に留めることを原則とすべきであり、まずは加入電話基本料も含めて、対象サービスは現状のままで良いかを検討する必要がある、その上で、引き続き規制対象とするサービスについて、どのような単位でバスケットを設けることが利用者保護の観点で最適なのかを検討すべき
- ・加入者回線料金については、引き続き加入者回線サブバスケットを設け、個別の検証及び基準料金指数設定を行うことが適当。理由は、PSTN需要の減少及びIPサービスへの移行の進展により、PSTNにおける回線当たり費用の上昇が予測され、また、NTS コストの接続料原価から基本料原価への移行が実施されており、基本料原価が今後上昇し、加えて、NTT東西における、他サービスとの不適切なバンドル料金設定を検証可能とするため
- ・今後、利用者料金と接続料金の関係において、接続料金が逆転する可能性があり、この場合、通話料と基本料共に接続料金(通話料:音声接続料、基本料:ドライカップ接続料)との関係を整理していく必要があるため、この観点からも加入者回線サブバスケットは継続する必要がある

等の指摘があった。

[考え方]

加入者回線サブバスケットは、独占状態にある加入者回線部分の価格を監視することにより、加入者回線部分から市場支配的な状態にあるものの独占

状態にはない通話料部分への不当な内部相互補助の牽制・抑止のため設けられたものである。

一方、2000年度以降PSTNの通信量は減少中であり、07年10月には加入者回線サブバスケットが音声伝送バスケットの約8割（NTT東：79.3%、NTT西：79.5%）を占めており、最早サブバスケットとして分離し、これを維持する必要がなくなりつつあるとの評価も想定される。

加えて、プライスキャップの対象となる特定電気通信役務と、基礎的電気通信役務（ユニバーサルサービス）が一部重なることから、結果的にプライスキャップが基礎的電気通信役務にも部分的に適用され、基礎的電気通信役務の価格を監視するセーフガードとしても利用されているとの観点に立てば、加入者回線部分のみをもって把握することで事足りるとも考えられる。

しかしながら、ボトルネック設備により提供される独占性の強いサービスにプライスキャップを適用し、競争状態を擬制するとの現行制度の基本的考え方を踏襲するとすれば、NTT東西の通話料部分のトラヒックが06年度で依然として市内で63%（時間）（回数は60%）であることにかんがみ、加入者回線部分のみでなく、加入者回線部分及び通話料部分で把握すべきと考えられる。

したがって、引き続き現行の加入者回線サブバスケットを維持し、これにより基礎的電気通信役務に係る部分も監視し、また、加入者回線部分及び通話料部分の音声伝送バスケット全体を以て鳥瞰することにより、加入者回線部分から市場支配的な状態にあるものの独占状態にはない通話料部分への不当な内部相互補助を牽制・抑止することが適当と考えられる。

4) 特定電気通信役務として位置付けを変更すべきサービス等について

現在、特定電気通信役務ではないものの指定電気通信役務であるサービスについて、「特定電気通信役務の考え方」【資料25】に倣えば、特定電気通信役務として位置付けを変更すべきサービスはあるか、との論点が考えられる。

競争事業者からは、FTTHアクセスサービス（Bフレッツ）を指摘する意見があった。これによると、FTTHアクセスサービスの市場動向として、需要増加によりFTTH市場におけるNTT東西のシェアが高止まりし、従前からの加入電話と同様の状況にあるため、利用者保護の観点から特定電気通信役務として整理することが必要との指摘があった。ただし、真に利用者利益の向上のためには、これのみではなくボトルネック設備開放の拡大等の公正競争確保のた

めのルール整備が必要とも指摘があった。

別の競争事業者から、FTTHアクセスサービスについて、ブロードバンドで実現されるどのようなサービスを「利用者の利益に及ぶ影響が大きい」と定義付けるかのコンセンサス(たとえば、加入者アクセスに対して概念付けるか、加入者アクセスを通じて実現出来るサービスに概念付けるのかどうか)も論点として挙げられた。

同様に、ひかり電話(OABJ-IP 電話)を指摘する意見があった。現在の提供形態は、FTTHアクセスサービスと併せて利用するサービスとなっているが、ひかり電話サービスに要する固有の利用者料金の把握が課題として挙げられた。

ひかり電話について、別の競争事業者から、ひかり電話を特定電気通信役務の対象とすべき理由として、

- ・OABJ-IP電話の契約数の増加が著しい(776万契約(2007年度末時点)⁸)
- ・伸張著しいOABJ-IP電話の中でも、NTT東西のひかり電話のシェアが大きい(72.7%(2007年度末時点)⁹)
- ・ひかり電話は、現在特定電気通信役務の対象であるPSTNと同等品質のサービス
- ・ひかり電話利用時に必要となるFTTHアクセスサービスを契約した場合、FTTH回線からのダウングレードとなるサービス変更を行うことは想定されず、PSTNからひかり電話への移行が不可逆的と考えられる

との点で、利用者の利益に及ぼす影響が大きくなってきている、との指摘があった。

一方、別の競争事業者から、利用者保護の観点から、Bフレッツやひかり電話は指定電気通信役務として注視していくべきサービスと認識するが、現時点ではプライスキップの対象にする必要があるほど利用者の利益に及ぼす影響が大きくなっているとは言えない、との指摘があった。ただし、技術の進展や顧客ニーズの多様化によって市場環境は日々変化しており、将来的に条件を満たす可能性もあることから、動向を注視していく必要がある、とした。

また、同様に競争事業者から、携帯通話を指摘する意見があった。ただし

⁸ 電気通信事業分野の競争状況に関する四半期データの公表 (07年度第4四半期(3月末)) (08年6月17日)

⁹ 電気通信事業分野の競争状況に関する四半期データの公表 (07年度第4四半期(3月末)) (08年6月17日)

利用者料金の適正性は、接続料金・接続ルールの公正競争確保のための政策で一義的には対応可能とも指摘があった。

〔考え方〕

現状、FTTHアクセスサービスは「主としてインターネットへの接続点までの間の通信を媒介するベストエフォート型である電気通信役務」として指定電気通信役務として整理(電気通信事業法施行規則第 18 条)されており、特定電気通信役務の範囲からも除かれているものの、契約数が順調に推移しており【資料 23】、今後、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」か否かを注視することには一定の合理性を有するものと考えられる。

FTTHアクセスサービスについて、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」か否かの検討に当たっては、例えば加入電話が08年3月末現在で、3,962万契約(NTT東西計)、FTTHアクセスサービスが877.8万契約(NTT東西計)と開きがあるものの、特に「利用者の範囲」にかんがみ、今後、単に契約数だけでなく、利用者層が広いこと又は契約数の急激な増加トレンドがうかがえること等をふまえ、特定電気通信役務として整理することについて検討することが適当と考えられる。

ひかり電話についても、FTTHアクセスサービスと同様、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」か否かについて、加入電話に近似のOABJ-IP電話として一定の通信を行うための必要不可欠性のある「サービスの内容」であり、また、ひかり電話が08年3月末現在で572.6万チャンネル(NTT東西計)で、例えば加入電話と比較して開きがあるものの、「利用者の範囲」にかんがみ、今後、単に契約数だけでなく、利用者層が広いこと又は契約数の急激な増加トレンドがうかがえること等をふまえ、特定電気通信役務として整理することについて検討することが適当と考えられる。

一方、ひかり電話が加入電話を代替するような形で増加していく場合、加入電話による音声伝送役務をある時点で特定電気通信役務から除外していくことを検討する必要がある。どの時点で「利用者の利益に及ぼす影響が大きくない」と判断するかは、基準は、「対価に見合わない」と認識されるポイント、「PSTNの巻取りポイント」、「契約数」等が考えられるが、例えば契約数について、とりわけ加入電話は契約数の急激な変化が生じない可能性があることから、トラヒックの減少トレンドも勘案するとの基準が考えられる。ただし、加入電話の基本料部分については、プライスキャップが適用されていることにより、結果的に基礎的電気通信役務としての基本料部分にもこれが適用されていることを踏まえて、検討する必要がある。

また、上述のとおり 08 年3月末現在、NTT東西における、FTTHアクセスサービスへの加入数が877.8万契約、ひかり電話が572.6万チャンネルと両者には依然として差があるが、ひかり電話の伸び率がFTTHアクセスサービスの伸び率を大きく上回り、この差が縮小する傾向にある。このことから、FTTHアクセスサービス及びひかり電話がほぼ時を同じくして特定電気通信役務と整理されることも想定される。ひかり電話を利用するためには、FTTHアクセスサービスも併せて利用する必要があるが、料金上、ひかり電話はFTTHアクセスサービスのアプリケーション相当のサービスとして取り扱われていることから、プライスカップの対象とする上で、ひかり電話サービスに要する固有の利用者料金(基本料)を別途検討する必要があるものと考えられる。

FTTHアクセスサービス(契約数)及び
ひかり電話(チャンネル数)の対前年度比の推移

	04年度末	05年度末	06年度末	07年度末
FTTHアクセスサービス(%)	98.1	105.5	77.7	44.5
ひかり電話(%)	370.3	22088.7	266.0	80.4

次に、携帯通話について、現行制度においては、指定電気通信役務が、ボトルネック設備を用いて事業展開され、他の電気通信事業者により代替的な役務が十分に提供されないような役務とされており、このうち、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」役務を特定電気通信役務と整理している。指定電気通信役務及び特定電気通信役務いずれにしても設備のボトルネック性が基本となる枠組みであるところ、携帯電話事業者によるネットワークはボトルネック性を持たないものとして整理されていることから、一義的には特定電気通信役務として位置付けることは困難と考えられる。しかしながら、新たな枠組みを検討する場合には想定される論点であり、「3. 今後の利用者料金政策の在り方について」(後述)において言及する。

(2) X値算定の際の考え方について

現在、プライスカップの上限である「基準料金指数」は、「能率的な経営の下における適正な原価及び物価その他の経済事情を考慮して、通常実現することができると認められる水準」(電気通信事業法 21 条)と規定されている。また、これを算出するために必要となる「X値」は、「現在の生産性に基づく将来原価及び今後の生産性向上を見込んだ将来原価から算定する」(電気通信事業法施行規則 19 条の5)と規定されている。加えて、X値の算定に当たってはミックス生産性

準拠方式¹⁰が採用されており、NTT東西の費用情報等に基づくX値適用期間の最終年度の予測収支が相償するようX値を算定している。

実際の音声伝送バスケットのX値は、2000年(平成12年)の制度導入から3年経過して以降、継続的にCPI(消費者物価指数変動率)連動とし、基準料金指数を凍結(固定)しているが、これは、主に、市場がPSTNからIP網へと動的に変化する環境において、X値適用期間の最終年度における予測値を一意に定めることが困難であることに起因する。

引き続き、市場が動的に変化することが想定される中、現行の「基準料金指数」の考え方を継続する限りは、今後もX値を算定の上、CPI連動とすることを継続することが適当と考えられるか、が論点となる。

NTT東西からは、加入電話基本料及び公衆電話を特定電気通信役務と整理すると仮定して、

- ・市場規模が縮小傾向にありスケールメリットが働かないため、不断に実施する経営効率の成果を差し引いても、容易に生産性の向上が見込めないこと、
- ・市場が動的に変化することが想定されるため一意に定める将来予測が困難なこと、

を踏まえ、X値をCPI連動とすることが適当との指摘があった。

一方、NTT東西から、専用サービスについて、そもそも「市場メカニズムを通じた適正な料金水準の形成が困難であることが想定されるサービスのうち、利用者の利益に及ぼす影響が大きい、国民生活・経済に必要不可欠なサービス」という要件に該当しないため、プライスカップの対象には馴染まないと考えられるが、仮にX値を設定する場合には、市場規模が縮小傾向にある等の状況は加入電話基本料及び公衆電話と変わらないことから、 $X=CPI$ となるものとする、との指摘があった。

また、競争事業者からは、PSTNの契約数、トラフィック数の減少により、X値がマイナスになり基準料金指数が上昇することが想定されるが、加入電話以外に代替サービスを選択できない加入者に対するセーフガード措置として一定程度以上の値上げを認めないようプライスカップを設定すべきであり、少なくとも現状の基準料金指数を維持するため、X値をCPI連動とすることを検討すべき、との指摘があった。

¹⁰ 事業者の費用情報等(収入予測、費用予測、報酬額等)に生産性向上率を加味してX値を設定する方式。これに対して、事業者の実際の費用情報を考慮せず、全産業と電気通信事業との間の全要素生産性向上率(TFP)の差分に基づきX値を設定する方式(フル生産性準拠方式)もある。

別の論点として、今後PSTNからIP網への移行が進展する中、PSTNに係る接続料が、2010年頃を契機として上昇に転じる可能性があり¹¹、X値をCPIに連動させたままでは接続料が小売料金を上回ることも想定されるが、その場合のX値をどのように考えるか、がある。

NTT東西からは、2010年以降については、
・市場が動的に変化することが想定される中、現時点では将来を一意に見通すことは困難であること、
・ドライカップ電話の普及等、NTT地域網に依存しない競争が広がる環境下において、他事業者の今後の接続形態が不明なこと、
等、不透明な状況にあることから、接続料と小売料金の関係については、今後、市場環境、競争事業者の動向を踏まえ検討することが適当、との指摘があった。

競争事業者からは、ボトルネック設備を有する事業者の接続料について、仮に小売料金の方が接続料金よりも下回るということであれば、接続(競争)事業者の競争力を弱め、また、新サービスへの移行モチベーションが働かなくなることから、接続料が接続(競争)事業者にとって競争可能な水準に維持されるよう、算定の方法を見直すべき、との指摘があった。

[考え方]

現行の「基準料金指数」の考え方を継続する場合、引き続きPSTNからIP網への移行期であり、市場が動的に変化することが想定される中、X値を一意に定めることが困難であること、IP網への移行に対する政策の中立性を考慮して、今後もCPI連動を継続することが適当と考えられる。

これは、次期X値を実際に算定する際に、IP化の進展に関していくつかのパターンによる仮定をおき、それぞれの結果によりX値が消費者物価上昇率を上回ったり、下回ったりするような場合には、X値を一意に定めることが困難となることから、これを政策的にCPI連動と定めるということを表す。

X値をCPI連動とすることは、利用者が支払う料金水準(名目値)を固定することを意味する。このため、次期X値の適用期間のように物価の上昇期が想定される場合には、値上げを抑制するものとなる。PSTNからIP網への移行が進展する中、ひかり電話等のサービスは都市部の利用者を中心に普及が進展する一方、地理的要因によりこれらのサービスを利用可能となる時期に遅延が生じる利用者が相当程度存在するものと考えられる。PSTNからIP網への移行の際にはPS

¹¹ 「平成20年度以降の接続料算定の在り方について 答申」(07年9月20日 情報通信審議会) 24頁「図表10 基線点RT-GC間伝送路費用を接続料原価に段階的に算入した場合の接続料水準(推定値)」参照。

TNサービスの一定程度の値上がりを伴うことも想定されるが、こうした利用者の利益を保護するためのセーフガードとしてX値をCPI連動とすることは政策的な観点から妥当性を有するものと考えられる。

加入者回線サブバケットのプライスキャップについて、NTT東西の施設設置負担金に係る収支について、圧縮記帳前のデータが存在しないことから、具体的なX値の算定を行うべき合理的な根拠を見出すことは困難であり、これまで同様X値をCPI連動とすることが適当と考えられる。

また、接続料が上昇し小売料金を上回り、小売料金に対する上昇圧力がかかる局面があることも想定されるが、一定程度の通話料部分の接続料の上昇は、現在のCPI連動による基準料金指数と実際料金指数の乖離によってカバーできる範囲にあることから、当面X値をCPI連動とすることは妥当である。

一般的に、NTT東西が提供するサービスの利用者料金と接続料との関係については、スタックテストにより接続料の妥当性を検証する【資料 37】が、これは、利用者料金は必ずしも接続料に連動して設定されるものではないことにかんがみ、接続料水準の妥当性を判断する一意的な基準としてではなく、接続料設定事業者に合理的な論拠の提示を求める場合の判断基準として運用するものとなっている。仮に、当該論拠が合理的であると認められない場合、当該接続料を是正するための所要の措置を講ずることとされているが¹²、このような接続料金・接続ルールに係る公正競争確保のための制度について、今後とも必要に応じた適宜の見直しが必要となるものと考えられる。

¹² 「接続料と利用者料金との関係の検証(スタックテスト)の運用に関するガイドライン」(2007年7月)

3. 今後の利用者料金政策の在り方について

(1) プライスキャップの対象となるサービスについての考え方

現時点において、プライスキャップの対象となる「利用者の利益に及ぼす影響が大きな」サービスについての考え方は「2. 現行のプライスキャップについての考え方」の「(1) 特定電気通信役務の範囲について」で言及したとおりであり、また、その前提となる「指定電気通信役務」に該当するか否かについては、指定電気通信役務が「第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者が当該第一種指定電気通信設備を用いて提供する電気通信役務であって、当該電気通信役務に代わるべき電気通信役務が他の電気通信事業者によって十分に提供されないことその他の事情を勘案して・・・(中略)・・・適正な料金その他の提供条件に基づく提供を保障することにより利用者の利益を保護するため特に必要があるもの」(電気通信事業法第 20 条)であることにかんがみ、市場シェアが 50%を超えるか否かを基本として判断することとしている。

しかしながら、電気通信事業を取り巻く環境は、近年のブロードバンド化、IP化の進展により、市場環境が多様化・複雑化しているところ、例えば、サービス区分間の垣根が急速に失われて、従来、サービスごとに構成されていた市場の統合(水平的市場統合)が進展し、また、従来の通信レイヤー(物理網レイヤー及び通信サービスレイヤー)の枠を超えて、プラットフォームレイヤーやコンテンツ・アプリケーションレイヤーに到る統合的なサービス提供を行う垂直統合型ビジネスモデルが登場している。このような状況下で、設備のボトルネック性に起因する指定電気通信役務制度が今後も妥当し続けるかが不分明であることから、この点について検討を要する。

1) 指定電気通信役務の考え方について

特定電気通信役務の前提となる指定電気通信役務の現在の考え方について、今後も妥当するか、また、仮に変更すべき事項があれば、どのような場合が想定されるか、が論点となる【資料 30】。

これについて、NTT東西からは、指定電気通信役務については、第一種指定電気通信設備を用いて提供されるサービスのうち、市場シェアが 50%を超えるか否かを基本として判断することとされているが、指定の判断に当たっては、市場シェアが 50%を超えるか否かだけで単純に判断するのではなく、仮にシェアが 50%を超える場合であっても、市場シェアの推移、当該役務の料金の推移等を総合的に勘案し、判断することが適当、との指摘があ

った。

また、競争事業者からは、対象範囲(第一種指定電気通信設備を用いて提供される指定電気通信役務から特定電気通信役務を特定)や、指標(「市場シェアが50%を超えるか否か」といった、セーフガード措置の対象基準は現時点では妥当であり、変更すべき特段の必要性は見当たらない、との指摘があった。

その他の意見として、ブロードバンドサービスを基盤とする多様なサービスの創出が可能になり、利用者ニーズに基づくバンドル型のサービスの提供、広告収入によるコスト吸収モデル等新しい料金方式が現出する中で、役務ごとに利用者料金を規制する手法はますます複雑・困難になることが予想され、この点、現行の指定電気通信役務制度においては、相対取引が許容されていることから、これに関するセーフガードを設けることにより、公正な競争ルールを整備し、料金の低廉化を実現することを政策目標とすべき、との指摘があった。

[考え方]

指定電気通信役務と判断するための基準をNTT東西の市場シェアの50%とすることについて、閾値そのものについては特段の異論はなく、今後とも採用すべきものと考えられる。

次に、現状、NTT東西の市場シェアが50%を超える場合、「反対の判断をする特段の事情がない限り、代替役務が十分に提供されないと推定」され、また、市場シェアが50%以下10%超の場合、「市場シェアの推移、当該役務の料金の推移、参入事業者数、市場集中度といった補足的な材料を活用すること等により、更に詳細に分析を行う」とされている【資料30】ことについて、今般NTT東西から、仮にシェアが50%を超える場合であっても、市場シェアの推移、当該役務の料金の推移等を総合的に勘案すべき、との指摘があった。

市場シェアが50%を超える場合においても、「反対の判断をする特段の事情」があれば代替役務が提供されていると推定することとなるが、特段の事情の存否については、一義的にはNTT東西が挙証することとなり、その場合、NTT東西が指摘するような市場シェアの推移、当該役務の料金の推移等を勘案することを妨げるものではない。これら関連する情報を受けて、総務省は、指定電気通信役務として指定するかについて検討し、当該検討結果を示すこととなる。したがって、指定電気通信役務の範囲の決定の手順におけ

る、上述の判断基準の考え方については特段変更すべき事項はないものと考えられる。

その他、指定電気通信役務が、相対取引が許容されていることに対するセーフガードを求める意見があった。

これは、電気通信分野において、多数の新規参入や公正競争ルールの整備等により競争が進展していることから、各利用者は、市場原理の中で多くの事業者の多種多様なサービスの中から自らに適したサービスを選択し、適切な条件により提供を受けられる環境が整備されつつあり、また、利用者ニーズに柔軟に対応したサービス提供を図るためには、事業者がさらに機動的に料金その他の提供条件を設定することを可能とするとともに、個別の利用者のニーズに応じたオーダーメイドのサービス・料金メニューの設定を行うことを可能とすることが適当であることから、許容されることとなったものである。

これについて、様々なサービスのバンドルや新しいビジネスモデルの導入による料金が現出する中で、バンドルされる料金等が約款上示されている料金とは異なった料金で取引されることも想定される。この点、バンドル料金等について、「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」(06年5月、公正取引委員会・総務省)において示されているとおり、基礎的電気通信役務、指定電気通信役務等に係るバンドルについては、バンドルされるサービスの料金を区別せずに設定することは契約約款変更命令や業務改善命令の対象となり得るが、指定電気通信役務を含むバンドルが、例えば大口顧客向けに相対取引される場合にはバンドル要素の個別料金が区別されていないこととなる可能性もある。バンドル料金等の詳細は「(2)新しい料金への対応についての考え方」(後述)で言及する。

この点について、現在検討されている通信・放送の融合・連携に対応した法体系の整備、NTTの組織問題等と歩調を合わせず先走って指定電気通信役務制度を抜本的に見直すことは適切ではないと考えられるものの、今後、必要に応じて、意見申出を受けた市場モニタリング機能の強化、また、「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」の適宜の見直し等により対応することが適当と考えられる。

2) 市場支配力と関連付ける考え方について

現行のプライスカップが対象とするサービスは、指定電気通信役務であり、第一種指定電気通信設備により提供されるサービスであることを前提と

するところ、現行のボトルネック設備に基づく規制を継続する限りは、これを用いずに提供されるサービスを指定電気通信役務等に整理することはできない。

仮に、第一種指定電気通信設備(ボトルネック設備)を用いずに提供されるサービスで、競争が十分に進展しておらず、市場メカニズムを通じた適正な料金水準の形成が困難と想定されるサービスが存在する場合、これをいかに取扱うべきかが論点となる。

この点について、競争事業者から、携帯電話が「利用者への利益に及ぼす影響が大きい」サービスとして、今後プライスキップの対象サービスと整理する可能性について検討するべきではないか、との指摘があった。

携帯電話については、現時点において、競争が進展し、利用者料金の低廉化が進んでおり、上述のような事態に該当するものとは考えられず、制度上も利用者料金に係る規制によらず、市場メカニズムを通じて料金の低廉化を図ることとされている。

今後、仮に上述のような事態が生じる場合には、その取扱いについて改めて検討することが必要となるものと考えられる。

なお、電気通信事業法に規定する現行の指定電気通信設備制度(ドミナント規制)においては、固定通信市場と移動通信市場をア priori に区別する手法を採っているが、水平的・垂直的市場統合の進展により、従来は市場特性の相違が明確に存在していたために、固定通信市場と移動通信市場との間で市場支配力の濫用が同時に行われる可能性がないと考えられていた事情に変化が生じ、ドミナント事業者が1つの市場とこれに隣接する市場との間で市場支配力のレバレッジを働かせる場合や当該事業者が資本関係にある別の事業者と複数の市場(又は1つの市場)で共同的・一体的に市場支配力を濫用する可能性が生じており、ドミナント規制の見直しが求められている。¹³

これを踏まえ「新競争促進プログラム 2010」(06年9月公表、07年10月改定)において、今後、指定電気通信設備制度の包括的な見直しを行うこととされているが、この際には、別途、特定電気通信役務相当のもの等のフレームワークを検討することも想定される。

¹³ 「ネットワークの中立性に関する懇談会 報告書」(07年9月) 49頁。

この際には、競争の進展度合い、料金水準を勘案し、改めて利用者料金に係る規制の必要性を検討するものと考えられるが、例えば、現状、独占性を根拠に基準料金指数を設けることによりキャップを設けて実際料金指数を下げさせているサービスについては引き続き現在のプライスカップ相当のもの対象となることも想定される。また、市場支配力濫用を最低限抑止するとの観点から、例えばある時点における料金水準による単純なキャップ等を検討することが必要となるとも考えられる。これは、市場支配力に基づくドミナント規制が仮に導入された場合、必ずしもボトルネック設備を用いて提供されるサービスが対象となるものとは限らず、また、一定程度の競争が進展している局面も想定されることから、必ずしも現在のボトルネック性に起因する規制手法ほどには厳格性が必要とされないと考えられるためである。

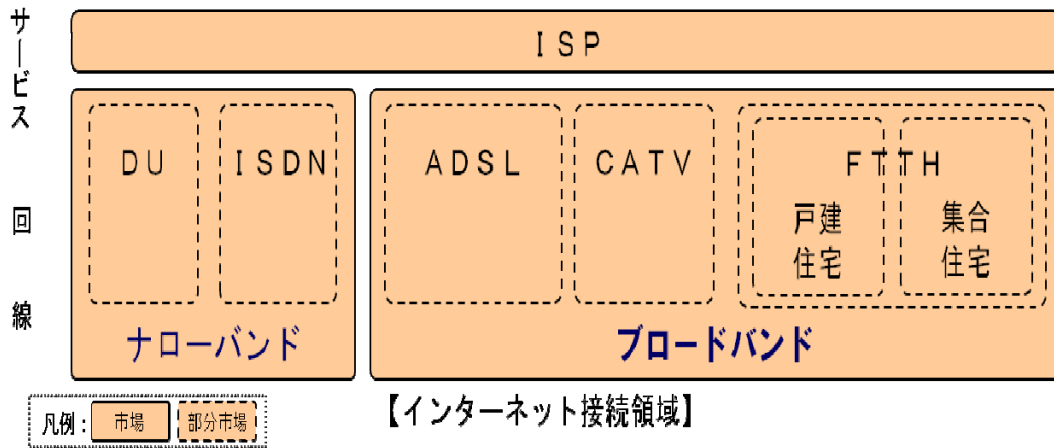
ただし、指定電気通信設備制度の包括的な見直しが行われた際に、上述のような現在のプライスカップ相当のものを導入することを法的にいかに位置付けるかについての整理は別途必要となり、また、市場支配力濫用を最低限抑止する観点からのキャップについても、レバレッジ等を働かせるとの市場支配力の濫用を抑止する方途として既に整理されているわけではないことから、当該手法の法的位置付けについても別途整理が必要となるものと考えられる。

本論点は、上述のようにIP化の進展による市場統合化(FMC等)の実現が見込まれる中、着手が求められる指定電気通信設備制度の見直しと関連して検討されるものであり、現在検討されている通信・放送の融合・連携に対応した法体系の整備、NTTの組織問題等と歩調を合わせず先走って見直すことは適切ではないと考えられるものの、これらが検討される際には主要な論点として検討されるべきものと考えられる。

3) 競争評価により画定される市場との関係について

現在の指定電気通信役務の判断基準であり、また、上述の「市場支配力と関連付ける考え方」においても基準とされる市場シェアを引き続き勘案することを前提とする場合、競争評価において画定される市場との関係についてどのように考えるか、検討を要するものと考えられる。

なお、NTT東西から、指定電気通信役務の指定の判断に際しての市場の画定に当たっては、例えばFTTHアクセスサービスについてはCATV・無線ブロードバンドサービスを含めたブロードバンド市場全体でのシェアで判断するなど、競争評価における市場画定のように、当該サービスと同等のサービスを含めた全体市場で捉える必要がある、との指摘があった(下図参照)。



※「電気通信事業分野における競争状況の評価2006」より抜粋

〔考え方〕

指定電気通信役務を指定する上での判断基準である市場シェアを引き続き前提とするとして、競争評価において画定される市場との関係についてどのように考えるかについて、NTT東西が指摘している事例を例にとると、以下のように考えられる。

まず、指定電気通信役務の考え方【資料 30】に依拠すると、Bフレッツ(FTTHアクセスサービス)等個別サービスごとに分析単位(市場)を設定しているのは、利用者が選択可能なサービス間にどのような利用価値の違い(内容、効用、料金等)を見出しているのかという需要の代替性等を勘案していることによるものである。

一方、競争評価は、一義的には指定電気通信役務の範囲を定めることを目的としているわけではなく、複雑化する競争状況を正確に把握するとともに、競争状況をめぐる認識を共有化し、行政の透明性や予見可能性を高めること等を目的としており、単に代替役務が十分提供されているかどうかということだけではなく、様々な定量的・定性的指標を多面的に分析することとなっている。

したがって、双方のアプローチが必ずしも一致する必要はなく、指定電気通信役務の分析単位を検討するに当たっては、競争評価による市場画定を参考情報として取扱うことが適当と考えられる。

ただし、直近の競争評価結果においても、「今後の注視事項」として、「FTTHへの移行が本格化するにつれ、ブロードバンド内における ADSL 市場や CATV インターネット市場からの競争圧力が弱まってくることが予想され…(中略)…(FTTHの)市場支配力の行使の可能性が高まることに留意する」

と注意喚起しており¹⁴、結果的にFTTH市場において検討する指定電気通信役務の指定の考え方に接近していることに留意が必要である。

また、別の例として、ひかり電話を指定電気通信役務に整理した際の事例も挙げられる。NGN(次世代ネットワーク)が08年3月、ひかり電話網が08年7月に第一種指定電気通信設備として指定されたことに伴い、それぞれのネットワークを用いて提供されるひかり電話サービスについて、指定電気通信役務として指定すべきか否かが検討された。

競争評価の枠組み(「電気通信事業分野における競争状況の評価 2006」)によれば、IP電話市場として、050-IP電話及び0ABJ-IP電話を合わせて市場画定し、競争状況を分析することも試みている。ただし、加入電話(ISDNを含む。)は98年を、050-IP電話は06年12月をピークにその契約数は減少を続ける一方、0ABJ-IP電話は、06年12月～07年12月の1年間でその契約数を倍増(335.5万件→680.3万件)させるなど、現在の市場の動向を勘案すれば、加入電話(ISDNを含む。)及び050-IP電話から0ABJ-IP電話に利用者が流入している状況にあり、0ABJ-IP電話は050-IP電話との間のみに競合関係があるとは考えられない。

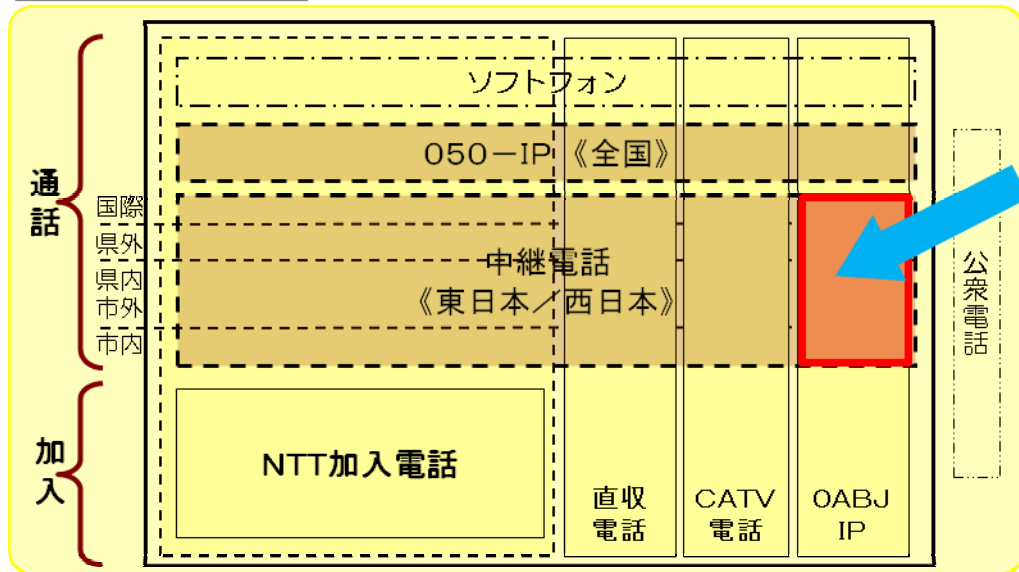
実際のところ競争評価において050-IP電話及び0ABJ-IP電話を合わせたIP電話市場を設けているのは、インターネット接続市場との関連から視点の異なる市場画定を補完的に試み、多面的な分析を実施することを主眼としたもの¹⁵であり、ここにおいても競争評価による市場画定は、指定電気通信役務の分析単位を定めることと性質を異にするものとなっている。

結果として、0ABJ-IP電話市場の通話部分における市場に注目して、ひかり電話の通話を分析単位とし、他事業者の0ABJ-IP電話の通話を代替的な他事業者の役務とし、これらを合わせたものを分母として市場シェアを算出したのち、指定電気通信役務として指定した【資料 23】(【資料 31】から抜粋した下図参照)。

¹⁴ 「電気通信事業分野における競争状況の評価 2006」 234 頁。

¹⁵ 「電気通信事業分野における競争状況の評価 2006」 63 頁。

固定電話領域



本例にかんがみても、指定電気通信役務の分析単位の考え方と競争評価の市場画定の双方のアプローチが必ずしも一致するものではなく、指定電気通信役務の分析単位を検討するに当たり、競争評価による市場画定を参考情報として取り扱うことが適当と考えられる。

一方、今後、新たに指定電気通信設備制度の包括的な見直しが行われた場合、「競争評価はドミナント規制の在り方を検証していくための評価手法を開発し、その制度的な枠組みを確立することを目的として開始されたもの」であり、市場画定における活用等が念頭に置かれているものである¹⁶ことから、競争評価の市場画定との関係はより緊密になるものと想定される。

4) ユニバーサルサービスと関連付ける考え方について

仮に、プライスカップの対象となるサービスが、いわゆるルーラル地域におけるユニバーサルサービスと一致するような場合、提供事業者の費用に着目するのではなく、「サービスの内容」、「利用者の範囲」にかんがみて、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」との利用者利益の確保に主眼を置き、例えば、サービスのアフォーダビリティ(低廉性)を基準とした上限を設定するとの手法についてどのように考えるか、が論点となる。

これについてNTT東西からは、アフォーダビリティはユニバーサルサービスの要件の一つであり、(NTT東西がプライスカップの対象と主張する)加

¹⁶ 「ネットワークの中立性に関する懇談会 報告書」(07年9月) 67頁。

入電話基本料及び公衆電話の料金は、アフォーダブルな水準であることが一般に認められている、とした上で、アフォーダビリティを基準とした上限を設定すべきとの意見は、ユニバーサルサービスに上限価格を定め、値上げを抑制すべきとのロジックと考えられるが、アフォーダブルな料金水準を一意に設定することは難しく、また、加入電話基本料及び公衆電話についてX値をCPI連動とする考え方も、結果として料金値上げに一定の歯止めがかかる仕組みの一つと考えられるのではないか、との指摘があった。

競争事業者からは、プライスカップ規制の目的は、利用者の利益に及ぼす影響が大きいサービスであって、独占によって料金に市場メカニズムが働かないものについて、利用者を保護することにあることから、プライスカップの上限にアフォーダビリティの考え方を反映することも検討に値すると考えるが、具体的な数値化の方法が極めて困難であることに留意が必要、との指摘があった。

他に、競争事業者から、一般的に、ユニバーサルサービス固有のアフォーダビリティのみを基準として利用者料金上限を設定することは、アフォーダブルな利用者料金水準の設定が困難であること、また、基礎的電気通信役務は特定電気通信役務の一部にすぎないこと等から難しいものの、現状のX値を算定して基準料金指数を算出する際には、収入と費用の予測を行うとともに、様々な視点での定性的要因を考慮する必要があることから、ユニバーサルサービス固有のアフォーダビリティをX値算定の際の考慮すべき要素の一つとして取り込むことは可能であるとし、ユニバーサルサービス固有のアフォーダビリティをX値設定の参考とする場合には、

- ・アフォーダブルな利用者料金水準の判断が困難であること
- ・電気通信事業法第 21 条に定める基準料金指数の条件「能率的な経営の下における適正な原価及び物価その他の経済事情を考慮して、通常実現することができる」と認められる水準の料金」と、アフォーダブルな利用者料金水準との整合性
- ・アフォーダブルな利用者料金水準で利用者料金上限を設定することによる、ユニバーサルサービス費用負担拡大の可能性

の課題を解決することが必要、との指摘があった。

その他、競争事業者から、ユニバーサルサービス対象か否かの要件は「国民生活に不可欠であるため、あまねく日本全国に提供が確保されるべきもの」である一方、プライスカップの適用対象か否かの要件は指定電気通信役務であることに加え、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい」というよう

に、現状は、両者を直接的に結びつける制度的な枠組みは無いが、相互に補完関係にあることから、ユニバーサルサービスのアフォーダビリティを確保する概念を明確にするために別途新たな枠組みを検討すべき、との指摘があった。

〔考え方〕

プライスカップの対象サービスがユニバーサルサービスと一致することは、「2. 現行のプライスカップについての考え方」の「(1) 特定電気通信役務の範囲について」で検討したとおり、次期基準料金指数の適用期間においては基本的に想定されないが、一般論としてユニバーサルサービスのアフォーダビリティを担保することについて、上述の指摘のとおり、電気通信事業法第21条に定める基準料金指数の規定「能率的な経営の下における適正な原価及び物価その他の経済事情を考慮して、通常実現することができる」と認められる水準の料金では、説明が困難となる。

これは、ユニバーサルサービスが、「国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供が確保されるべきもの」(電気通信事業法第7条)で、サービス提供に要する費用を必ずしも勘案しない低廉性(アフォーダビリティ)等を特性とするものであり、特定電気通信役務(指定電気通信役務)のようにサービス提供に要する費用をもとに、特定の水準(基準料金指数)を設定するものとは性質を異にするためである。

アフォーダビリティを基準とした上限を設けることについて、利用者により捉え方が異なることから利用者間でコンセンサスを得ることが難しく、アフォーダブルな利用者料金水準の設定には困難を伴うものの、方法論として、例えばある時点における料金水準による単純なキャップ等が想定される。

プライスカップは、そもそも料金値上げに一定の歯止めをかける仕組みと考えられ、また、少なくとも現在のユニバーサルサービスの実際の料金水準がアフォーダブルと考えられることから、加入電話等が現行のプライスカップの対象である限りは、これにより、間接的にアフォーダビリティを担保し続けることが適当と考えられる。

ただし、今後例えば加入電話を特定電気通信役務から外すことが適当と考えられ、引き続きこれをユニバーサルサービスと整理しようとする場合、過渡的にこれに対するアフォーダビリティを確保する必要性が出てくることが想

定され、その際にはこれをいかに担保するかが課題となると考えられる¹⁷。

また今後、PSTNからIP網へ移行し、フルIP化した段階においては、ユニバーサルサービスの対象がブロードバンドアクセス網を經由して一定の要件を満たすサービスが利用可能な状況を確保するユニバーサルアクセスに移行することも考えられる¹⁸。これは、供給事業者（適格電気通信事業者）が現行の単一の主体（NTT東西）から多数の主体へと変容し、これらがユニバーサルアクセス確保を担っていくことを想定しているものであるが、今後、利用者料金に係るルールがこのような市場環境の変化と整合していくことも求められる。

（2）新しい料金への対応についての考え方

1）バンドル料金等について【資料 33・34】

仮に競争的サービスと独占的サービスの料金が区別されずにバンドルサービスが提供されることにより、独占的サービスから競争的サービスへの不当な内部相互補助が行われ、競争的サービスがコストを下回る料金で提供されたとすれば、これを検証することが困難となる。

我が国では、市場が拡大傾向にあるサービスを含むバンドルの場合（指定電気通信役務が関わるもの）、バンドル要素の料金を区別してそれらの料金を明確とすることにより、個別サービスの収支を明らかにし、一定期間赤字が継続していないか監視することにより不当廉売（プライスフロア（下限価格）を下回る料金によるサービスの提供）を確認すると同時に、バンドルによる不当な内部相互補助を牽制・抑止する手法を取っているが、他に適切なアプローチがあるか等が論点となる。

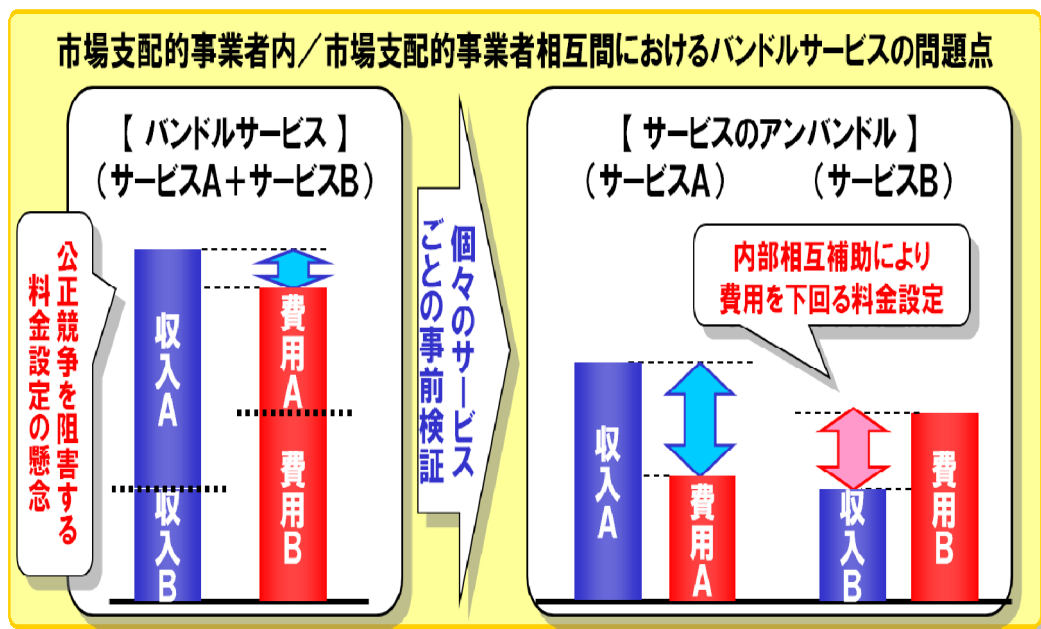
この点、競争事業者からは、ボトルネック設備を保有する事業者について

¹⁷ フランスにおいては、幾多の制度改正を経た後に、住宅用基本料、住宅用国内通話料のうちユニバーサルサービス対象サービス以外については届出制に移行し、ユニバーサルサービス対象について、住宅用基本料については認可、住宅用国内通話料についてはプライスカップを適用し【資料 45】、ユニバーサルサービスのアフオーダビリティを担保している。詳細には、ユニバーサルサービス事業者を決定するための入札の際、事業者（フランステレコム）が、住宅用基本料の値上げ及び住宅用国内通話料の値下げをセットとしたリバランシングを念頭に、住宅用国内通話料の引き下げについてはプライスカップを踏まえて実施する等の料金計画を提出し、規制当局が承認している。以上のような仕組みについて、我が国とは規制枠組、アプローチが異なるものの、これを今後検討する際に参考とすることも考えられる。

¹⁸ 「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について -新競争促進プログラム 2010-」（06年9月）89頁、これを具体的に検討した「ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会 報告書」（07年12月）【資料 32】33頁。

は、グループ会社を通じた市場支配力やサービスの独占性を梃子に競争を阻害し、利用者利益を損なわないよう監視することが必要であり、したがって、市場に与えた影響を事後的に検証し、是正できる方法をあらかじめ十分に検討・具備した上でなければ、バンドル料金による提供は認められるべきではない、との指摘があった。

別の競争事業者からは、現在の「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」で求めるバンドル要素の料金の区別を前提としつつも、市場支配的事業者によるバンドルサービスについては、公正競争を阻害する可能性が高いことから、事前規制(届出・認可)を行うことを検討し、個々のサービスごとの収入・費用の検証を可能とする会計制度整備が必要、との指摘があった(下図参照)。



また、別の競争事業者からは、①独占的サービスから競争サービスに対する内部相互補助、②電気通信役務利用放送法に基づくサービスなど、通信以外のサービスとのバンドル、のそれぞれにおいて、利用者料金が明示されないことが課題であり、独占的サービスのバンドルサービスにおいては、サービスごとの料金の明確化を求める枠組みが引き続き重要であり、また、通信以外のサービスとの連携も念頭におくと、電気通信事業法以外の法制度との整合性をはかる観点から料金政策の検討が必要、との指摘があった。

〔考え方〕

「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」において、

- ・指定電気通信役務とあわせて他の指定電気通信役務を提供する際に、双方の役務の料金を区分せずに設定すること
- ・基礎的電気通信役務又は指定電気通信役務とあわせてこれらの役務以外の電気通信役務又は電気通信役務以外の役務を提供する際に、当該電気通信役務の料金と当該これらの役務以外の電気通信役務又は電気通信役務以外の役務の料金とを区分せずに設定すること
- ・電気通信役務とあわせて電気通信役務以外の役務を提供する際に、当該電気通信役務の料金と当該電気通信役務以外の料金とを区分せずに設定すること

は、他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害するものとして、契約約款変更命令又は業務改善命令が発動されることとされている【資料 36】。

バンドルに関する上述のルールについては、現下の状況にかんがみれば特段変更する必要性は認められず、今後とも当該ルールが適正に運用されることが求められる。

また、電気通信役務利用放送法に基づくサービスのバンドルについて、とりわけNGN(次世代ネットワーク)が08年3月末からサービス開始したことにより、今後映像サービスが付加されたサービスのバンドルが多く提供されていくことが想定されるが、上述のとおり「電気通信役務とあわせて電気通信役務以外の役務を提供する際に、当該電気通信役務の料金と当該電気通信役務以外の料金とを区分せずに設定すること」は契約約款変更命令又は業務改善命令が発動されることとなることから、これに該当しないよう留意が必要である。仮にこの他に問題点が顕在化する場合には更なる検討が必要となることから、このような事例について引き続き注視することが適当と考えられる。

他方、今後、水平的・垂直的市場統合が進展する中で、従来バンドルサービスと考えられていたものが、スタンドアロンサービスとも捉えられ得ることも想定され、その際、事業者に対して従前のとおりバンドル要素の料金を区別することを求め続けることが不適切と判断されることも想定される。その際には、例えばバンドル要素の料金を区別することを求めず、事後的に疑義が生じた場合、一体的なスタンドアロン料金として検討し、プライスフロア(下限価格)をクリアしているかを事業者に挙証させ、仮にそれが他の電気通信事業

者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害するものである場合に契約約款の変更命令又は業務改善命令を発動するなどのセーフガード措置を確保することが必要と考えられる。

2) プライスフロア(下限価格)について

プライスフロアについて、カナダの例【資料 42】においては、大規模ILEC(既存キャリア)の提供する一定のサービスについてすべてインピュテーションテストを実施することとしており、プライスフロアの検証を厳格に行っているが、これは、大規模ILEC以外の事業者によるサービス提供が少なく、競争がそれほど進展していないことから政策的に選択されている施策と考えられる。

また、プライスフロアは、カナダの例のようにバンドル料金の議論の中で検討されることがある。これは、サービスをバンドルする中で、利用者にとってバンドル要素の料金が不分明となり、独占的サービスから競争的サービスへの不当な内部相互補助により、競争的サービスがコスト以下の料金設定とされることがあるためである。

バンドル料金であるか否かを問わず、仮にカナダの例のようにプライスフロアについて、独占的サービスに課すこととすれば競争事業者が当該サービス市場に参入することが促進されるが、この観点は、我が国の電気通信市場に対しても含意があるとも考えられる。

しかしながら、現在我が国においては、民間事業者のイニシアティブが最大限に発揮され、柔軟に事業展開がなされるよう促進するとの観点から、事業参入の許可等の事前規制を全般的に廃止しており、仮に料金が一時的に原価(プライスフロア)を下回ったとしても一概に反競争的であるとはせず、反競争的料金であるかどうかは、事業者の意図等個別事情を判断し、必要に応じて事後的に料金等の適正性を担保することが出来るものとしている。

加えて、バンドル料金については、現在、基礎的電気通信役務、指定電気通信役務等のバンドル要素を区別することを求め、個別サービスの収支を明らかにし、一定期間赤字が継続していないかを監視する手法を取っている。

また、仮に継続的にプライスフロアを設けたとしても、プライスフロアの実際の運用について、NTT東西はプライスフロアに貼り付く形で料金設定を行

い、競争事業者はプライスフロアよりわずかに低い料金設定を行って、そのまま動くことなく料金が硬直化する可能性があるとの負の側面も想定される。

したがって、当面プライスフロアの導入の必要性はないものと考えられるものの、今後、「1）バンドル料金等について」（前述）で言及したように、バンドル要素の料金の区別を求めることが不適切となるような局面においては、NTT東西が新たに独占的サービスを開始することと符合することも想定されることから、事後的に疑義が生じた際に、一体的なスタンドアロン料金として捉え、事業者プライスフロアを挙証させる等のセーフガード措置を確保することが必要となるものと考えられる。

3) 新しいビジネスモデルに対応した料金について

近時、広告収入により電気通信サービスのコストを賄うビジネスモデル【資料 38】、また、FMCサービス等の市場（固定・携帯）統合型サービス【資料 35】など、新たなビジネスモデルが現出し、これに対応する形で料金が多様化する中で、不適正な料金設定事案として想定されるものがあるか、が論点となる。

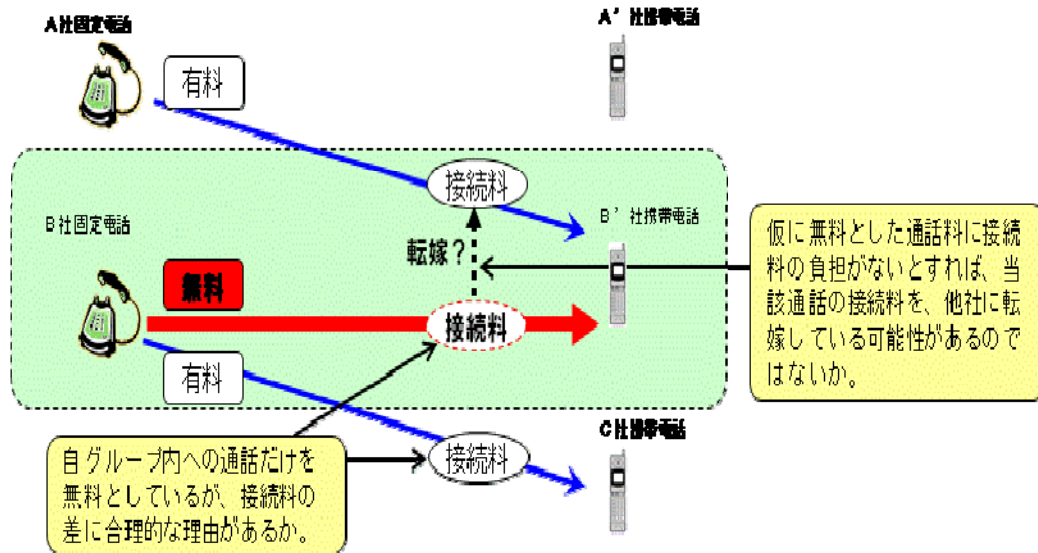
NTT東西からは、一般論として、今後のICT産業は、競争の進展とともに、技術革新やユーザニーズの多様化・高度化に応じて様々なサービス・技術・ビジネスモデルが出現し、業種業界を跨り大きく変化して行く可能性を秘めており、こうした変化の中で、上位レイヤーにおいて市場支配力を有するプレイヤーが垂直統合型サービスにおいて市場支配力を行使することも想定されることから、競争中立性を確保するためには、通信レイヤーを起点としたレバレッジに着目するだけでなく、上位レイヤーの事業者による市場支配力の行使等についても検討を深める必要がある、との指摘があった。

また、NTT東西から、固定電話市場において、自社の携帯電話との無料通話を梃子に、固定電話ユーザの獲得をめざし、自社内や自社グループ内の固定電話・携帯電話相互間の通話を無料にするとのバンドルサービスが登場してきており、こうしたバンドルサービスは、

- ・接続料の差に合理的な理由がなく、自グループ内への通話だけを無料とし、他社グループへの通話を有料とすることは、差別対価、不当販売に当たらないか
- ・仮に無料とした通話料に接続料の負担がないとすれば、当該通話の接続料を他社に転嫁している可能性があるのではないか

- ・これらについては、サービスが指定役務か非指定役務かにかかわらず、他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こす可能性があるのではないか

との懸念がある、との指摘があった(下図参照)。



また、広告収入により電気通信サービスのコストを賄うビジネスモデルについて、競争事業者からは、ボトルネック設備を保有する事業者については、グループ会社を通じた市場支配力やサービスの独占性を梃子に競争を阻害し、利用者利益を損なわないよう監視することが必要であり、したがって、市場に与えた影響を事後的に検証し、是正できる方法を、あらかじめ十分に検討・具備した上でなければ、広告モデルによる提供は認められるべきではない、との指摘があった。

加えて、別の競争事業者からは、バンドル／広告収入型サービスにおいて、利用者料金が明示されないことが課題であり、独占的サービスを含むバンドルサービスにおいては、サービスごとの料金の明確化を求める枠組みが引き続き重要、との指摘があった。

[考え方]

前者の事例は、PSTNからIP網への移行に伴い縮小傾向にある固定通話を、固定・携帯間の通話料の割引等により、携帯通話と連携させることで強化するとの電気通信事業者による近時の事業戦略に基づく動きである。

一般論として、「電気通信事業者が電気通信設備の接続」等「の提供につ

いて特定の電気通信事業者に対し不当な差別的取扱いを行いその他これらの業務に関し不当な運営を行っていることにより他の電気通信事業者の業務の適正な実施に支障が生じているため、公共の利益が著しく阻害されるおそれがあるとき」は、業務改善命令の対象となり得(電気通信事業法第 29 条第1項第 10 号)、また、第二種指定電気通信設備を設置する事業者の接続約款が、「特定の電気通信事業者に対し不当な差別的な取扱いをするもの」に該当する場合、約款変更命令の対象となり得る(電気通信事業法第 34 条第3項第6号)。

また、同様に一般論として、B' 社が料金設定する場合、B' 社携帯電話へ発信するA社固定電話ユーザーとB社固定電話ユーザーの通信料金が異なることについて、「電気通信事業者が特定の者に対し不当な差別的取扱いを行っているとき」や「電気通信事業者が提供する電気通信役務に関する料金その他の提供条件が他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害しているとき」に該当する場合は、業務改善命令の対象となり得る(電気通信事業法第 29 条第1項第2号、第5号)。

ただし、本事例は、近時現出しているものであり、例えば一定期間これを監視すること等により、接続料の差の有無等を含めて個別に検討すべき事案であることから、引き続き動向を注視する必要がある。

次に、後者の広告収入により電気通信サービスのコストを賄うビジネスモデルについて、そのようなビジネスを行う主体が独占的に電気通信サービスを提供している場合、その独占性を背景とした広告掲載サービスの収益により、電気通信サービスのコストを賄うことが可能となる【資料 38】。

以下のような例がにわかに想定されるものではないが、例えば、NTT東西が同社のFTTHアクセスサービスに係るポータルサイトを立ち上げた場合、FTTHアクセスサービス市場における同社の独占的地位を背景として、競争事業者が構築するFTTHアクセスサービスに係る同種のポータルサイトより、広告(収入)を集めることが容易となり、これを原資として、NTT東西が同社の競争的サービスに内部相互補助を行うことを通じて、より低廉な料金でサービス提供等を行うことができる場合に、NTT東西の独占性がより強固になることが想定されるということである。

従前は、電気通信事業に係る収支のみを監視することにより、独占的市場から競争的市場への不当な内部相互補助等の牽制・抑止を図るとの手法を採ってきたが、今後上述のような広告収入により電気通信サービスのコス

トを賄うビジネスモデルが多数出てくる場合には、本業となる電気通信事業に係る収支にとどまらず、本業以外の、独占性に起因する広告掲載サービスに係る収支をも監視することが求められることが想定される。その場合には、今後、当該広告掲載サービスに係る収支を捕捉可能とする等の会計の側面からの見直し等が必要となるものと考えられる。

4. その他

「新競争促進プログラム 2010」においては、「新しい料金体系が多数登場してきている中、利用者利益の保護を図る観点から、料金設定に係る不適正事案について情報収集を行い、適宜、当該事案を基にガイドラインを策定するほか、利用者保護法制の拡充、標準的料金バスケットの開発等について、適宜検討を行う」とされているが、具体化可能又は具体化すべき事項はあるか、また、その他ブロードバンド化、IP化の進展による電気通信市場の動的な環境変化を踏まえた課題があるか、が論点となる。

事業者からは、利用者保護は重要であり、企業にとっても、料金の分かりやすさを含めた顧客満足度の向上は、自由競争市場において重要な要素であり、利用者保護政策を検討するに当たっても、利用者の利便が、市場における各企業の創意工夫に委ねることで向上していくものであることへの配慮が必要である、との基本的な考え方が指摘された。

その上で、現行制度で対処できない利用者料金に係る不適正事案への対応については、新たなガイドラインによらず、「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」等、既存のルールの見直しを図るなかで対応することが適当であり、また、料金の分かりやすさは、各事業者にとって顧客満足度を高める観点から重要な要素であり、各事業者が自ずと工夫するものであり、加えて、開示されている情報を元に、ウェブ等で個人や民間企業が様々な工夫を凝らした比較を行っている状況であることから、標準的料金バスケットを開発するのではなく、民間による自由な取組に委ねることが適当、との指摘があった。

また、個別事例として、携帯電話のパケット料金について、定額のパケット使い放題のメニューがある一方、利用形態によってはこのような定額制が適用されず、定額料金を大きく超えた高額を請求される事例があり、料金の算定根拠が不明との指摘があった。

これについて事業者から、携帯機器をパソコンに接続してデータサービスを提供

する場合に定額制料金が適用されない場合があり、このようなサービス形態について契約時に利用者へ周知を徹底し、また、大容量のリッチコンテンツをアップロード又はダウンロードする利用者ニーズの増大及びネットワークの高速化・大容量化に伴い、益々ネットワークの効率利用が可能となっている現状にかんがみれば、パケット料金の算定手法を今後抜本的に見直すことも検討したい旨、指摘があった。

〔考え方〕

料金設定に係る不適正事案について情報収集を行い、当該事案を基にガイドラインを策定することについては、上述の指摘のとおり、現状特段のニーズは伺われないことから、既存の電気通信事業法上のルール等を適正に運用しつつ、引き続きその必要性について検討していくことが適当と考えられる。

また、標準的料金バスケットの開発については、リアルタイムで比較データが現行化されない場合、利用者利益を阻害する可能性があることや、各事業者がバスケットの要素とされたものみに焦点化して料金を引き下げる等の負の側面も想定されることから、当面は民間部門が行っている自由な比較に委ねることとし、引き続き、標準的料金バスケットの開発の必要性について検討していくことが適当と考えられる。

携帯電話のパケット料金については、事業者からパケット料金の算定方法の見直しの検討についての指摘もあることから、当該見直しの内容等について、今後注視していく必要があると考えられる。

加えて、携帯機器をパソコンに接続して利用する場合、携帯機器により直接データをアップロード又はダウンロードする場合と比較して、大容量のデータが伝送され得ることから、定額制料金が適用されない場合があるが、このようなサービス形態による差異を背景とした料金差について契約時に利用者への周知が徹底されているかについても、今後注視していく必要があると考えられる。なお、通信料金等に関する情報提供の在り方等については、一義的に「電気通信サービス利用者懇談会」(08年4月～)において討議されていることから、ここでの議論と整合性を図りつつ、行政として適時適切に対応することが求められる。

補論 料金政策の展開

1. 電気通信事業法制定時の料金規制

85年の電気通信事業法の施行に際しては、第一種電気通信事業（電気通信回線設備を設置して電気通信役務を提供する電気通信事業）（当時）は、ネットワーク構築に莫大な初期投資を要し、規模の経済やネットワークの外部性が存在すること等から参入が実質的に制限されるものであり、また、国民生活・経済に必要不可欠なネットワークを構築する基幹的な産業であり、非常事態における重要通信の確保等の社会的な役割を果たすなど公益性の高い事業であるという理念に基づいて制度設計が行われた。

このため、第一種電気通信事業者の提供する電気通信役務の料金は、料金の適正性を確保し利用者の利益を保護する観点から、利用者に対する影響の特に少ない料金（手数料等）を除き、認可制とされた。

また、料金の認可に当たっては、①過剰な利潤の発生や略奪的な料金設定を防止する観点から総括原価に適合すること、②電気通信事業者と利用者間の情報の非対称性から生ずる利用者の不利益を防止するため、料金の算出方法が適正かつ明確に定められていること、③サービスが国民生活・経済に必要不可欠であることから、利用者間の公平性を確保するために、料金が不当な差別的取扱いをするものでないこと等が審査された。

なお、第二種電気通信事業（第一種電気通信事業以外の電気通信事業）のうち、一定規模以上の設備により不特定多数に対してサービスを提供するものと国際通信サービスを行うものを特別第二種電気通信事業と規定し、料金は届出制とされた。

2. 料金規制の段階的緩和

(1) 料金属出制の一部導入

技術革新に伴う料金・サービスの多様化や電気通信市場における競争の進展に対応して、事業者が迅速な料金設定を可能とするため、95年の電気通信事業法改正によって一部のサービスについて事前届出制が導入された。

具体的には、96年12月、移動体通信分野における公正有効競争条件の整備や当該分野の競争の進展を踏まえ、移動体通信料金は認可制から届出制に移行した。

また、利用者の利益に及ぼす影響の程度を勘案し、付加サービス、特定業務用サービス、他のサービスに代替されたサービス、端末提供サービスについては当該影響の程度が小さいものと判断され、届出制に移行した。

これらのサービスを提供する電気通信事業者が届け出た料金の適正性を確保する観点から、当該料金が利用者の利益を阻害していると認められるときは、郵政大臣(当時)は事業者に対し料金の変更を命じることができる(料金変更命令)とされた。

(2) 原則届出制への移行

移動体通信料金が届出制に移行した後、長距離・国際通信分野やインターネット接続サービス等のデータ通信分野の競争が進展し、事業者による料金引下げや多様な割引制度の導入が頻繁に行われるようになってきた。

こうした競争進展を踏まえ、市場メカニズムを活用し、事業者が利用者ニーズの多様化に対応した積極的な経営展開を可能とするとともに、簡素な手続きを実現して電気通信事業者の負担を軽減し、迅速な料金設定を可能とするため、98年の電気通信事業法改正により第一種電気通信事業者の料金は、原則、認可制から届出制へと移行した(98年11月施行)。

従前の料金認可制の下では、電気通信事業者から申請された料金については、総括原価に照らした審査を行うことによって料金の適正性を確保してきた。しかしながら、競争の進展によって利用者は他の電気通信事業者から代替するサービスの提供を受けることが可能となり、事業者の不当な料金設定の可能性が低下したことを踏まえ、不当な料金設定等が行われて利用者の利益が阻害されている場合は、料金変更命令を発動し、その料金を是正することをもって料金の適正性を事後的に確保することとされた。

かかる観点から、料金の原則届出制への移行に当たっては、利用者の利益又は公共の利益を確保する観点から、料金変更命令の発動要件を電気通信事業法において明確化し、料金の適正性に関する準則(ネガティブリスト)として取り扱うこととされた¹⁹。

¹⁹ 現行法第29条において、当該要件は業務改善命令の要件として規定されている。具体的には、①特定の者に対し不当な差別的取扱いを行っているとき、②料金の額の算出方法が適正かつ明確でないため、利用者の利益を阻害しているとき、③他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害しているとき、④その他、業務の方法が適切でないため、利用者の利益を阻害しているときという4つの要件が規定されている。

なお、本制度改正に際し、電気通信サービスの料金は、競争の進展している分野においては、事業者の申請する費用(総括原価)ベースではなく、原則として事業者間の競争を通じて市場メカニズムによって決められることとなった。これにより、従来適用されていた「電気通信料金算定要領」(01年1月に電気通信事業法関係審査基準の一部とされた)は基本的に廃止された。

3. プライスキャップの導入

新規事業者の参入等により競争の進展が認められた長距離・国際通信分野等と異なり、地域通信分野においては、部分的な新規参入はあるものの、NTT(当時)による実質独占的な役務提供が行われており、料金も横ばい等で推移していた。

このように、競争の進展が不十分な分野においては、引き続き市場メカニズムを補完するために一定の規律が必要であり、市場メカニズムを補完し、事業者に経営効率化を進めるインセンティブを賦与することにより料金低廉化を促す方式として、プライスカップ(上限価格方式)が導入された。プライスカップは、その後のNTT再編を経て2000年10月から運用されている。

上限価格方式の導入に当たっては、第一種指定電気通信設備を用いて提供されるサービスであり、かつ利用者の利益に及ぼす影響が大きいものをその対象とすることとされた。具体的には、NTT東西の提供する固定電話サービスや専用サービスの料金が対象とされた。

4. 事業区分の廃止と原則デタリフ化の実施

(1) デタリフ化の実施

従前の電気通信事業法は、電気通信事業を第一種・特別第二種・一般第二種の3つの事業区分に分け、それぞれの事業形態等を踏まえて参入や退出、業務等に関する規制が適用される体系であった。しかしながら、市場構造の変化等により、必ずしも事業区分の差異によって事業規模やサービスの重要性が一律に異なるとは言えない状況となってきた。

これを踏まえ、03年の電気通信事業法改正により、市場環境やネットワーク構造の変化に対応しつつ、新規参入の促進や事業者間の公正な競争の促進を通じて国民利用者の利益を増進すること等を目的として、従来の事業区分を廃止する等、電気通信事業全般にわたって規律の対象や内容について見直しが行われた(04年4月施行)。

その際、料金及び契約約款に係る規制については、利用者の利用形態や競争状況等を考慮しつつ、実質的な競争が進展し、市場メカニズムを通じた料金設定が期待されるサービスについては、これを電気通信事業者の自由な経営判断に委ねることとし、料金及び契約約款の届出等の規制を廃止するとともに、相対契約を認める規制緩和措置(デタリフ化)が講じられた。

(2) 基礎的電気通信役務(ユニバーサルサービス)

03年の電気通信事業法改正において、基礎的電気通信役務については、国民生活に必要な通信手段であり、誰もが同等の条件で利用できる公平性が求められることから、デタリフ化の対象外とされた。

基礎的電気通信役務の規定は、そもそも01年の電気通信事業法改正により導入されたユニバーサルサービス制度による補填の対象を規定するものであり、特段の規制の対象となるものではなかった。

しかし、基礎的電気通信役務が国民生活に不可欠であり、すべての利用者が公平な提供を受けるべきものであることにかんがみ、現行制度においては、適格電気通信事業者のみならず、基礎的電気通信役務を提供するすべての電気通信事業者に対し、料金等の提供条件について契約約款の作成や届出等の義務を課すとともに、契約約款によらない役務の提供(相対契約)を禁止している。

(3) 指定電気通信役務

基礎的電気通信役務の他、第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者(NTT東西)が当該設備を用いて提供するサービスのうち、他の電気通信事業者によって代替するサービスが十分に提供されない等と認められるもの(指定電気通信役務)については、市場支配力の濫用から利用者の利益を保護する等の観点からデタリフ化の対象外とし、これらのサービスには保障契約約款の作成や届出等の義務を課すこととされた。

保障契約約款とは、利用者に対して最低限の提供条件を確保するために作成されるものであり、指定電気通信役務を提供する事業者が、正当な理由無く、保障契約約款に規定する提供条件でのサービス提供を拒否してはならないことを規定している。他方、指定電気通信役務については、当事者間の合意に基づく相対契約も認めることとされた。

指定電気通信役務の決定に当たっては、他の電気通信事業者が十分なサービスを提供していないと判断する基準として、NTT東西の提供するサービス市場ごと

にシェアを分析した。(03年12月の情報通信審議会への諮問に際して明確化)

- ① NTT東西のシェアが50%以上のものについては、特段の事情がない限り、代替的な電気通信役務が十分に提供されていないと判断された。
- ② 逆に、NTT東西のシェアが50%以下のものについては、特段の事情がない限り、代替的な電気通信役務が十分に提供されていると判断された。
- ③ また、NTT東西のシェアが10%~50%のものについては、市場シェアの推移、料金の推移、参入事業者数、市場集中度といった補足的な材料を活用すること等により、更に詳細な分析を行った上で判断された。

なお、NTT東西の提供するサービスのうち、特定の業務の用に供する通信に用途が限定されている電気通信役務等(付加機能、映像伝送等)は指定電気通信役務の対象から除外されている。

これらの分析の結果、NTT東西の提供する加入電話、ISDN、公衆電話、フレッツツISDN、Bフレッツ、専用サービスが指定電気通信役務の対象とされた。また、08年3月、NGN(次世代ネットワーク)が第一種指定電気通信設備に指定されたことに伴い、NGNにより提供されるひかり電話も指定電気通信役務の対象とされた²⁰。指定電気通信役務に関する規定は、ボトルネック設備を設置する事業者による市場支配力の濫用から利用者の利益を保護するために設けられたものであり、フレッツADSLのように、NTT東西が自らのボトルネック設備を用いて提供しているサービスであっても、競争事業者の占める市場シェアの方が相対的に高いものについては競争が進展していると判断され、指定電気通信役務とならないものも存在する。

なお、プライスカップの対象となる特定電気通信役務については、03年の電気通信事業法改正により、その定義が「指定電気通信役務のうち、その内容、利用者の範囲等からみて利用者の利益に及ぼす影響が大きいもの」と改正されたが、その対象は当該法改正前と変わらず、NTT東西の提供する加入電話、ISDN、公衆電話、専用線(アナログ、高速デジタル等)となっている。

²⁰ NGNサービスが提供される以前は、ひかり電話は、ひかり電話網により提供されていたが、08年7月にひかり電話網も第一種指定電気通信設備に指定されたことに伴い、これにより提供されるひかり電話も指定電気通信役務の対象とされた。