

第5回接続政策委員会 議事概要

日時 平成21年5月26日(火) 10:00~12:00
場所 共用801会議室
参加者 接続委員会 東海主査、酒井主査代理、佐藤委員
関口委員、藤原委員、森川委員、和久井委員
総務省 武内電気通信事業部長、淵江事業政策課長、
古市料金サービス課長、
村松料金サービス課企画官、
飯村料金サービス課課長補佐、
大矢料金サービス課課長補佐

【議事要旨】

- | |
|--|
| <p>・電気通信市場の環境変化に対応した接続ルールの在り方について
○ 総務省から資料説明が行われた後、討議が行われた。</p> |
|--|

【主な発言等】

1. 第二種指定電気通信設備制度の検証

佐藤委員：アンバンドルについては、周波数の割当ての際に、MVNO等にネットワークを提供することをある種義務付ける方向になっているかと思う。新しいルールが必要と認識しているが、規制内容をどこまで論理的に説明できるかについては、ドミナント、着信ボトルネックなど規制の根拠とされるものによって違いが出てくる。EUのSMPの議論は、今どうなっているのか。二種指定の現在の基準はシェア25%だが、当初は50%という議論だったかと記憶している。

事務局：EUでは、SMP事業者の判断基準があつて、市場シェアとそれ以外の要素について、総合的に判断する中で、市場シェアが50%超なら支配的地位を推定する。欧州委員会の関連市場の定義によると、移動体については個々の移動体電話網上の音声呼着信ということで、各携帯電話事業者のネットワークを1つの市場とみて、着信について個々の事業者が100%市場支配しているとして、着信ボトルネックという考え方でSMP指定を行っている。

酒井主査代理：一種指定の根拠はボトルネックであり、二種指定はドミナンスであるが、周波数を割り当てられたことから生じるある種の義務があると考えられる。接続料等については、フェアな料金であるのは当然。周波数を割

り当てられたことによる義務と、ドミナンスの義務は、分けて考えた方が良いと思う。

東海主査：二種指定制度は、現状ではあまり機能していないのではないかと。義務の内容は接続約款の届出、原価＋適正利潤で接続料を算定するといった程度のこと。接続料算定の公平性について議論しなければならないが、公平な接続料算定を求められるような企業が、二種指定にならないことには意味がない。だから、25%という基準は機能していない。設備競争をしている人を二種指定にすることもあり得るが、一種と比較しながら二種のあり方を議論するのが適切か。FMCのような融合の問題が出てきて、基本枠は同じにしておかないと禍根を残すというなら別だが、二種制度が現状では生きていないのではないかと。

佐藤委員：以前、二種指定を導入するときに、50%か40%かという議論をしていて、欧州もそれに近い数字であり、当初25%ではドミナントと違ってなかったと記憶している。事業者が下げてくれと強力に言ってきて、下げることで実行上の規制がゆるくなった。

東海主査：現状がフェアにしっかりとした選定がされているか、それが25%でいいのかという問題がある。

佐藤委員：各社ともコストに見合った料金で透明性を確保すべきと言っているので、二種指定のドミナンスのありなしという議論とは違うが、切り離してルール作りができると思う。

藤原委員：規制の根拠となっている、相対的に多数のシェアを占めるものが有する接続協議における強い交渉力・優位性ということが、実態と合っているのか。以前はこれを二種の規制根拠としていたが、規制対象となっている2社と非対象事業者の間で、現在もそのことが言えるか疑問である。電波の有限希少性という要素は変わっていないとしても、今の規制が当初描いていた姿とずれているので、手直しが必要ではないか。あるいは、制度の大きな枠組みを変更するのは大変なので、後者の接続協議における交渉力・優位性を根拠にして、規制対象に入る・入らないという整理をするかだろう。

佐藤委員：ドミナンスの問題は、携帯電話だけでなく、一種指定を含めて議論をすべきと思うが、秋までにその結論を作るのは難しい。その議論は進めつつ、接続料やアンバンドルのルール作りは淡々と進めたら良いと思う。アンバンドルは希少な周波数を割り当てる時に、ネットワークをMVNOに使うことを義務付ける方向と思うので、そういう根拠でルール作りをしていけば良い。

佐藤委員：コストベースで接続料を設定するということが合意されると、次に営業費の問題が出てくる。国際的な基準で見ても、これを入れて良いという判断はなかなかできない。営業費が入っている段階で、一気に抜くのか、段

階的に進めるのか。あるいは外部性という概念に置き換えてフェードアウトさせるのかといったことが論点になる。

東海主査：原価＋利潤という考え方で、接続料の算定を公平にやるべきという前提は共有しているか。それが二種指定事業者だけに適用されるとすると、新しい紛争を解決できなくなる。何らかの設備競争をしている者という枠があり、接続料算定を考えると、原価＋利潤は皆が考えるべき方向性という所は異論がないだろうか。

酒井主査代理：電波を割り当てられている者の義務として、すべての者が適正原価＋適正利潤でやるというのが自然である。

藤原委員：一種指定事業者の接続料の決め方は、おそらく伝統的な公益事業の規制の流れを引き継いで、just and reasonable を日本語化している。二種も同じような類推で、これが届出に対する変更命令基準になっている。接続料について、一番良いのは市場原理で決まることであり、仮に市場原理で決まるとしたら規制と二重構造になってしまうので、規制料金的な考え方をしなくても良くなると思う。

東海主査：ヒアリングでは、市場原理で決まっているということではなかった。二種指定事業者は原価＋適正利潤で算定する一方、それ以外の事業者の接続料が議論になっている。

佐藤委員：ユーザ料金は、ある種競争が機能している部分があり、利益を削っても料金を下げるとか、投資していくインセンティブが働く。着信は、ヒアリングで聞いた限り、競争が機能しにくい分野。だから欧州でも着信ボトルネックの議論になっている。ただし、90%と10%のシェアの企業に同じルールが必要か、免除対象になることがありうるかという問題はある。

東海主査：運用のやり方は色々あるが、原則は原価ベースということで、それを土台にすべきではないか。

藤原委員：現在だと二種指定事業者だけに変更命令がかかり、それ以外の事業者は規制を受けていない。非規制事業者に対して規制をかけようとする、着信独占という考え方を持ってこないといけない。

東海主査：その論理を持ち込むほかは、方法はないだろうか。

関口委員：二種指定事業者について、適正原価に適正利潤を加えた算定を義務付けているが、二種指定以外の事業者について、このルールに準じた扱いが行われているか分からない点が問題。二種指定の定義を変えるとか、解決法を考えないといけないが、性急なことをしないなら、その他の事業者にも同じ土俵で算定してもらうような、ルール作りをすることも考えられる。正面突破は秋までの時間的な制約の中で難しい。例えば業界の自主ルールでの、原価＋適正利潤を携帯事業者にお願いすることは可能であると思う。今後、

FMC も想定すると、どこかで一種と二種の規制のすり合わせが必要となるので、長い目で議論を深める必要がある。

東海主査：明快な整理と思う。

藤原委員：二種指定事業者については、接続会計などルールを決めるのも選択肢。それをどう非規制の事業者に及ぼすかは根拠付けが難しい。民間自主ルールでやるならば、二種指定事業者がそれに従っている限りは、変更命令を適用しないという方法もある。両者同じような基準でゴールが見えるので、1つの選択肢となりうる。

関口委員：端末販売奨励金を抜いた作業のときも、法的な規制なしに業界が同じルールを適用した。一気に規制まで踏み切らなくても、従わない事業者がいるなら再度検討するという方法もある。

東海主査：民間自主ルールとはどういう意味か。

関口委員：規制に至る前に、ガイドライン的なものを作成して、各社ルールに従ってもらおう。その間、少なくとも総務省としては、執行について問題がないかウォッチする。そのようなプロセスの中で、課題が見つかったタイミングで、規制を強化する必要があるかどうか、見守る期間を用意するということではないか。

森川委員：落とし所はガイドライン的なものが良いのではないかと。重要なことは、ガイドラインに基づいて接続料を算定するとして、フィードバックできるような場を作ることである。

東海主査：二種指定制度の枠組みの中で、ドコモとKDDIで異なった算定方法をしていることに違和感がある。研究会でも構わないが、二種自体のルールをしっかり整備することが必要だと思う。現状、二種指定制度を新しい形に変えるのは拙速、という各委員の発言を踏まえながらやっていく。ご了解頂ければ、次は原価の範囲である。設備に係る費用がベースとなるのは異論がない。いわゆる営業費と言われるものについて、どういう対応を取るか。経過措置を取るかは別として、一般的な考え方からして、接続料算定の中で当然含まれると理解すべきものではない。他の公益事業の例などを見ても、同様のことが言える。フェアにするためには、どういう手順があるか議論すべき。

森川委員：営業費を抜くことは良いと思うが、激変緩和措置という話があった。営業費を抜いて、接続料を3～4社同じフォーマットでやったときに、激変というのは、携帯事業者間、固定事業者間、お金のやりとりが大きく変わることにあるのであって、営業費を抜くから激変になる、という感じはあまりしない。

佐藤委員：どこから回収するか仕組みが変わる。

酒井主査代理：接続料金がもし同じで、なおかつ各社のトラフィックが同じな

ら、接続料を半分にしようが変わらない。アンバランスがあって、接続料金が違うから、何かやると激変するかもしれない、そういうことではないか。

佐藤委員：単に収入が変わって損得が変わる激変と、営業費という費目が抜かれることで、その費用をどこかに配賦しないといけない部分がある。料金が変わる方は、コストベースなのだからある程度吸収して頂く。ただ、営業費を抜くと、営業費の割合が大きい所について、激変というか。営業費の額はどれくらいか。

事務局：委員限りのページで、総額は載せていないが、接続料原価の中で営業費が占める割合を、ドコモとKDDIについて記載している。

佐藤委員：これが全部接続に入っているのか。

事務局：全部が接続に入っている訳ではない。営業費の中で接続料に行く分と、行かない分がある。

関口委員：固定の営業費の割合が0.05%とあるが、昔の審議会で、接続に直接関係している営業費というのは全くゼロではないから、そこに限って認めたもの。同じ通信事業者でありながら、固定と移動体の間で、数十%と0.05%と違うことをどうやって正当化できるだろうか。説明できないなら、固定と同じ扱いにすべきではないか。現状で事業者の間で接続料の単価が異なり、差額の支払いが発生していることの影響はあるが、営業費についてはすぱっとぬくのが本筋。携帯について営業費を抜くことは固定に準じた扱いがふさわしい。

酒井主査代理：NTT東西の固定電話網はこれから発展するものでなく、今あるものを使い回すイメージだった。発展途上である携帯という点で扱いが違う面はある。説明がつけば入れても良いかもしれないが、やり方がフェアでないといけない。

関口委員：その意味で、オフコムでネットワーク外部性の議論、今回は否定的な見解があったが、当時の判断の中で、このような外部性の概念を取り込む判断をしたことは何らかの政策的な意図があったと思う。現時点で捉え直したときにそれが必要か、やや否定的な見解がEUで出ている。本当に必要なら入れるというスタンスはあるかもしれない。

東海主査：原則入れなければならないという意見はない。ただし、サービス産業の宿命というか、メーカーなら作ることと販売促進の線引きがクリアだが、サービス産業では、ある行為と営業活動が、同じフェーズの中で行われることはありうる。本体の設備のコストに密着する営業費的なものがあるならば、何らかの時限的な措置をする必要性があるだろうか。

酒井主査代理：音声とデータの計算方法が書いてあるが、ある意味でNGNの接続料、データとQoSを使用する電話が混在するネットワークと考え方は同じ

ものなので、整合性を取った方が良くもしいない。

事務局：NGNの接続料自身も、昨年の研究会の中で、色々な課題はありながら、暫定的にポート容量比というキャパシティブなドライバで整理した。2010年度以降の接続料を算定する時に、課題について検討を深めることになっていたの、移動体での算定の仕方との関係も含めて、検討する必要がある。

酒井主査代理：両方で進めるうちに近くなるということか。データと音声のトラフィックも、固定と移動でだいぶ違う部分はあるが。

佐藤委員：4つの手順でやっていくと書いてあるが、これで良いと思う。適正利潤に関して、既にネットワークができていて、それを使わないとサービスできないボトルネックの固定電話の事業リスクと、携帯電話のネットワークの事業リスクは違う気がするの、議論の余地はあると思う。

2. ネットワークインフラの利活用

佐藤委員：鉄塔は1つ作るのにどれくらいお金がかかるのか。建てないことでいくらコストが省かれて、借りる方と貸す方で折半するなどしてユーザに還元できるならば良い。もし技術的問題があるとか、あまりコスト削減にならないなら、ルールを作ってもうまくいかない。民間のものを使い回すには、それだけ大きなコスト削減のメリットが生じて、ユーザに還元されるという根拠が欲しい。

事務局：個別の場所ごととなってしまう部分がある。

佐藤委員：都市部は既にネットワークが構築されているので、コスト削減のメリットはないかもしれないが、これから新しい技術が出る際に、共用のルールがあれば、全体にコスト削減が起こり得るということか。

事務局：あらゆる共用を促進するよりは、景観条例とか、建てようとしても建てられない、自分で設備競争できない場合に、共用が必要か問題となる。

東海主査：共用の問題は、義務付けるという結論を出すことは困難だが、共用が望ましいケースが出てくるかもしれない。環境や景観に配慮することは当然で、コスト面も含めて、共用の可能性を捨ててもいけない。

佐藤委員：ガイドラインなど、効率化を促進する手があればと思う。

和久井委員：ローミングについて、接続の拒否を認めることについて、具体的には、事業法施行規則23条に、設備競争を促進する観点から、拒否しても良い理由を追加するということか。

事務局：接続の拒否事由の具体的な省令への委任は、事業法施行規則23条にあり、1つの候補になる。考え方が整理されたら、形式を考える必要がある。

佐藤委員：周波数を割り当てられている事業者がネットワークを自ら構築することは義務だと思う。ローミングが認められるのは、新規参入事業者がエリ

アを広げるまでの期間や、急にトラフィックが伸びたので自社で設備を構築するまでの期間など、特別な事情が存在する場合のみではないか。田舎での緊急通報については、そのとおりだと思うが、どうやって実現するかが課題だろう。

佐藤委員：新規事業者について、ネットワーク構築までのローミング合意がなされているとあるが、スムーズにいつているのか。合意に至るまでに時間はかかったのか。

事務局：合意してやっているという意味で、表面上は大きな問題がない形で行われていると理解している。

酒井主査代理：合意を全部認めてしまうと、電波を割り当てたのに、事業者間で合意して、過疎地で片方の周波数は使われずに放っておかれる、という事態も起こり得るのではないか。

藤原委員：緊急通報に限定した問題点、例えば呼び出しができる仕組みや、設備改修のコストについて、海外ではどう対応しているのか。

事務局：既に欧州で大きく行われているが、いたずら電話や迷惑電話が問題となっている。運用した後の問題については情報があるが、導入時の問題については把握していない。

東海主査：緊急通報については、促進の方向で努力するという事で良いのではないか。ただ、緊急通報に限るかどうかは議論がある。

3. その他

森川委員：接続料について、ガイドラインで透明化を図ることはいいが、設備コストは事業者によってバラバラである。接続料の差が狭まることもあれば、広がる可能性もある。その場合、利益が下がって株主に対して説明できない、訴訟が起こされるということもあり得るのではないか。

東海主査：現在の状況から透明性を高めた結果、倍になってしまったらどうするかということだが、そういうケースは想定していない。

酒井主査代理：ある程度第三者が関与して、チェックをしないとそういう事態も起きないとは限らない。ただ、利用者料金がそのまま、接続料だけ倍になるというのはおかしい。

佐藤委員：ルールができて、コストを各社が出してきた時に、どう責任を持って検証するのが大事。

酒井主査代理：例えばある社の交換機コストが、他社の2倍ならおかしいといったことではないか。

佐藤委員：実費用の積み上げなので、モデルの発想的な議論にはならない。

関口委員：同じ携帯電話サービスを提供している中で、何倍もコストが違うこ

とがあるだろうか。

森川委員：事業者のやりとりを見ていると、各社違いがあるようなので、そのままでは違うものが出てしまう。

関口委員：ルールを作るときに、ルールを合わせてやるということだろう。資本構成が違えば資本コストも違ってくるので、額としても同額の接続料水準にはならない。ただ、同じルールを作った結果の差額であれば、それはお互いに認め合うという関係を作れば良い。

藤原委員：事業者間の整理の結果、接続料に差が出たからどうするという議論ではない。会計規則や自主ルール、あるいはガイドラインか分からないが、二種共通のルールに従うことにお互い合意しているのだから、合理的な理由がつけば良い。今の時点から心配しながら議論するよりも、出来上がった仕組みを詰めていく過程で、問題があれば解決すれば良いのではないか。

酒井主査代理：ある会社の設備の、1割が接続のために動いていて、別の会社が2割動いているとすると、同じ設備でも接続料金が違うが、実際それが1割か2割か、外部からは分からない。チェックできる仕組みが必要。

藤原委員：ルール作りだけでなく、検証の仕組みは必要。

東海主査：現状ルールがないことに大きな問題があり、ルールを作ることで問題が発現するとは考えていない。業界の自主ルールでも良いし、総務省主導のガイドラインでも構わないが、研究をされてルールが出来上がり、よい形で皆さんが納得するという状況を想定している。

酒井主査代理：ローミングは、電波の割り当てを受けている以上はサービスを自ら行うのが当然だが、本当に過疎地まで3社サービスを提供する必要があるのかという点はある。バランスが大事だと思う。

東海主査：ユニバーサルサービスの議論もそのうち出てくると思う。

佐藤委員：補助金を活用して実施するというのはあってもいい。

東海主査：規制会計の義務付けについてはどう考えるか。

関口委員：公正な接続料算定ルールが確立されるとき、検証可能性の担保としては、共通の基盤である接続会計に拠った報告を出すことがフェア。まずはルールを義務付けて、課題が残ればまた検討するということが良いのでは。

東海主査：接続会計的な議論は、検証性がなければ意味がない。一種ともフェーズを合わせていくことが必要ではないか。

以上