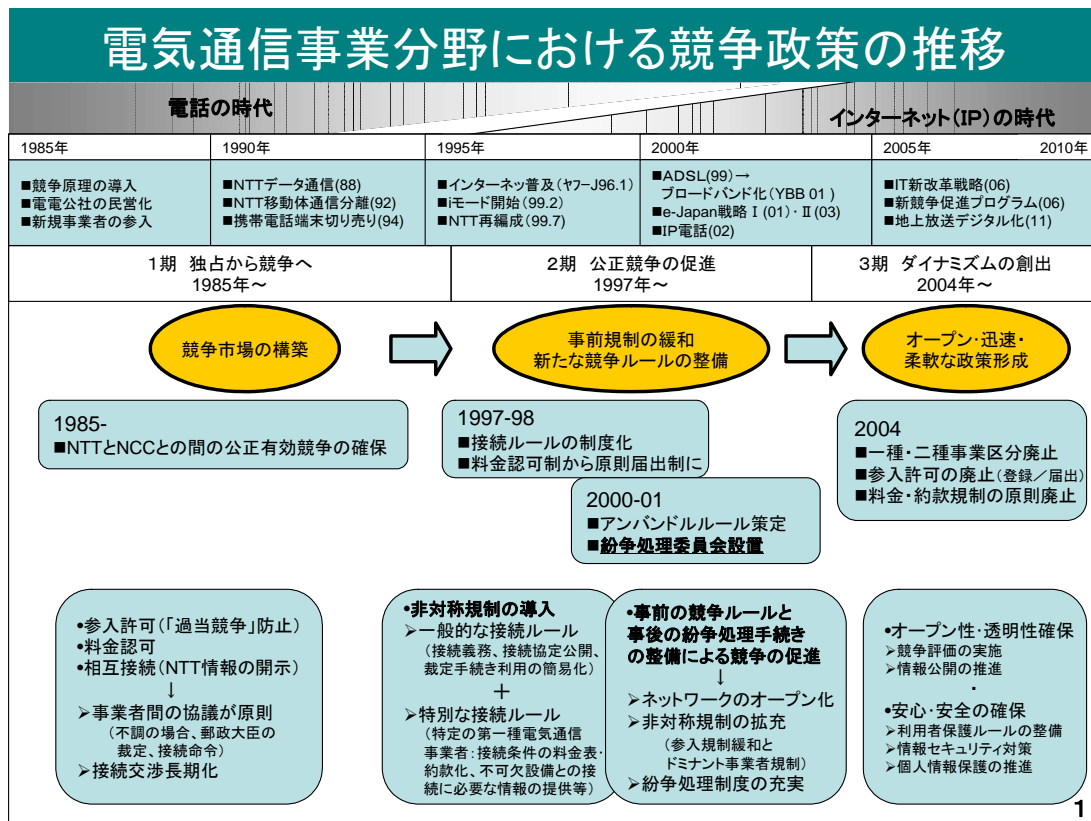


電気通信事業における競争政策と紛争処理委員会の役割

1. 1985年からの電気通信事業を振り返る

本日お話する「電気通信事業紛争処理委員会」が設けられた背景には、(1)競争政策の変化、すなわち「問題が生じないよう参入に関し事前に規制」する方式から「事前規制を緩和し、問題が生じたら処理をする」という政策に大きく変わったことがあります。そして、このような政策の変化をもたらした背景には、(2)NTTの分割等により、ある程度競争環境が整ったこと、(3)技術の変化、すなわち通信方式が「電話の時代」から「インターネット(IP)の時代」への移行が始まったことがあります。

以下では、1985年に電気通信事業に競争原理が導入されて以降における業界の変化(競争政策の推移と技術の変化)について概観しておきたいと思います。



1.1 新規事業者の参入と残された課題

1985年に競争原理が導入され、電電公社が民営化されるとともに、新規参入が認められました。当時、電電公社(民営化されてNTT)に対し、新規参入者(NCC: New Common Carrier)は、「象に対するアリ」のように小さいと表現されました。

新規参入のメインであった長距離系の企業は、当初、クリームスキミング(美味しいところだけ食べる)と呼ばれるように、NTTの事業のうち収益性の高い部分(東京・大阪間

など)から事業を開始しました。それにあたっては、大きく2つの問題がありました。

ひとつは、地域網といわれる、電話局から一軒一軒の家庭までのアクセス網については、改めて地面を掘り起こして敷き直すには大変なコストが掛かるため、NTT 網を活用せざるをえず、新規参入者は、NTT と接続しなければならないことです。しかし、NTT にとっては、競争相手を利することになるので、接続に時間をかける(新規事業者のサービス開始が遅れる)等の問題がありました。

もうひとつは、契約者が長距離料金を安くしようと NCC と契約した場合、電話番号の頭に「0088」「0077」などの事業者識別番号を回す必要がありました。これは契約者にとって煩雑であり、公正競争を阻害していると問題視されました(NTT は回さなくて良い)。

1.2 NTT 再編成と接続ルールの制度化

地域アクセス網を持っている NTT と NTT の地域アクセス網に接続しなければならない NCC とでは、競争条件が違うため、NTT を分割すべきであるという議論は、当初からありましたが、政治的な駆け引きなどから先延ばしされてきました。しかし、1988 年にはデータ通信部門が、1992 年には移動体通信部門が分離され、その後 1997 年によりやく法律が改正され、NTT が分割されることになりました。1985 年の競争原理導入からよりやく 10 年以上経って実現したのです。

実際には 1999 年 7 月に、NTT は、持株会社、地域電話会社である NTT 東西、長距離電話会社である NTT コミュニケーションズの 4 つに分割されました。持株会社と NTT 東西は、NTT 法の規制を受けるものの、NTT コミュニケーションズは純粹の民間会社として運営することになりました。

こうして、地域アクセス網を独占的に持っている NTT 東西が分離されたことで、NCC と NTT 系各事業会社との競争条件は同じ土俵になりましたが、地域アクセス網自体は NTT 東西が独占しているため、97 年の法改正では、接続ルールについて、「非対称規制」が導入されました。一般の第一種電気通信事業者間が守るべきルールのほかに、特別なルールが設けられたのです。後者は、他の事業者がサービスを提供するうえで不可欠な設備を持つ事業者(ここでは NTT 東西)に対し、接続条件の料金表を作成し、それを約款に明記すること、不可欠設備との接続に必要な情報を提供することなどが決められました(注)。

(注)対象となる設備の指定の要件

■固定網(1997 年～)

都道府県の区域毎に、加入者回線の占有率が加入者回線の占有率が50%を超える通信設備を超える通信設備(第一種指定電気通信設備)→接続料、接続条件を記した接続約款を「認可」

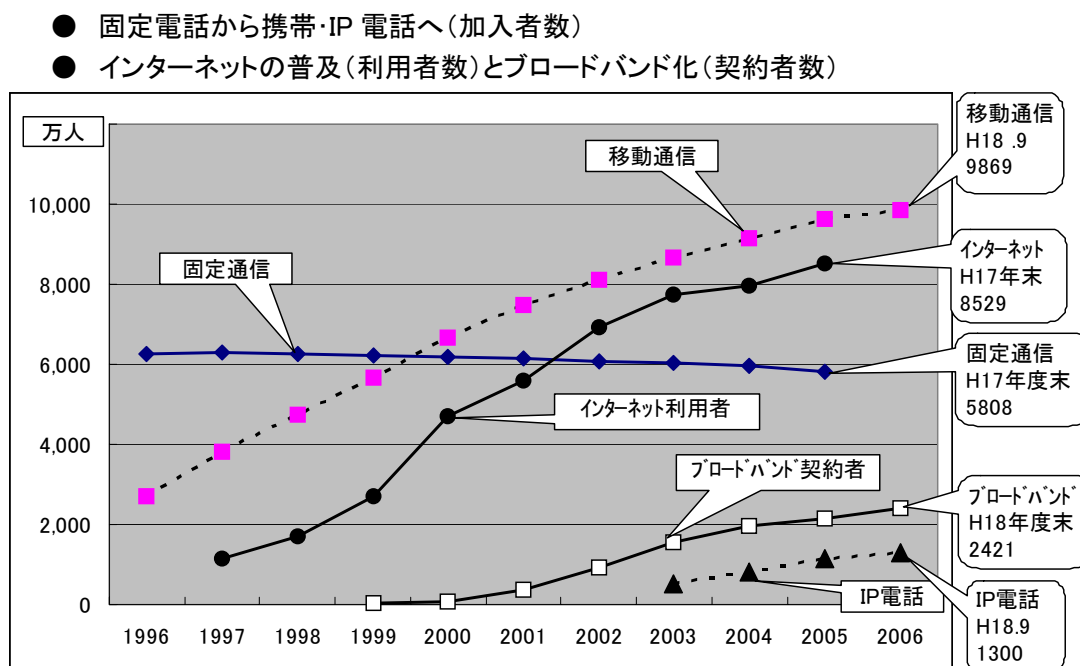
■移動網(2001 年～)

当該事業者の業務区域において、移動体端末の占有率が25%を超える事業者の通信回線(他の事業者との接続において優位性があるネットワーク:第二種指定電気通信設備)→接続料、接続条件を記した接続約款を「届出」

1.3 インターネットの普及—ADSL

90 年代には、インターネットが普及しはじめました。ヤフー・ジャパンが設立されたのが 1996 年 1 月で、これが日本におけるインターネットビジネスの走りと言えます。しか

しこの頃には、まだ「おたく」がやるものと見られていたり、インターネットで青酸カリを購入して自殺したなどの事件が大きく取り上げられるなど、一部の人のものという認識でした。しかし、次第にインターネットの利用が普及してゆきました。日本でインターネットの普及に弾みがついたのは、大きく2つのことがありました。ひとつは、携帯電話からの利用（「iモード」など）が進んだこと、もうひとつは、高速・大容量のADSL サービスが低価格で提供されたことです。



日本では、個人がパソコンを使ってインターネットを利用するにあたっては、NTT が 1988 年から提供していたデジタル回線、ISDN (Integrated Services Digital Network : 総合デジタル通信網サービス) を利用することが一般的でした。ところが、90 年代後半頃に、世界では、一般のアナログ電話回線をデジタル化した ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line : 非対称デジタル加入者線) の利用が始まりました。

NTT は、ISDN に投資をしていたので、ADSL に対し積極的ではなかったのですが、日本でも ADSL を早く利用できるようにして欲しいという声が高まりました。

当時、日本は、国際的にみてインターネット普及で遅れを取っており、通信料金が割高であることや通信速度が遅いことが問題視されていました。そこで、政府は、2001 年 1 月に「e-Japan 戦略」を打ち出し、「5 年以内に超高速アクセス (目安として 30~100Mbps) が可能な世界最高水準のインターネット網の整備を促進し、必要とするすべての国民が低廉な料金で利用できるようにする」という目標を掲げました。

こうしたことを背景に、2001 年 6 月には、ソフトバンクが ADSL を利用した非常に低額なインターネットサービス「ヤフーBB」を開始します。駅前赤いジャンパーを着て呼び込みセールをするという奇抜な販売戦略を目にしている方も多いと思います。高速化、価格引下げに他社も追随し、日本では、一気に ADSL による高速のインターネット利用が

普及することになりました。

政府は、当初5年以内を目標にしていたのですが、2003年1月には、当初の目標が達成されたとして、「e-Japan 戦略II」を出します。政府の目標が達成されたのは、次に述べるように、ADSL が普及しやすい競争環境を整えた成果ですが、ソフトバンクの攻撃的な参入があったからこそ、それが現実のものになったと思います。

1.4 アンバンドルとコロケーションに関するルール整備

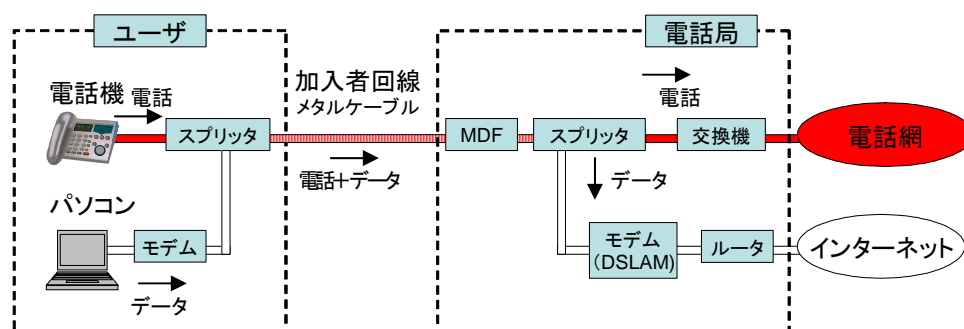
ADSL は、加入者回線のうち音声を送る場合には使われていない部分を利用して、パソコンなどのデジタルデータを送る方式です。

利用者宅から送られてきたデータを電話局で電話かデータかに分けし、電話は電話網に、データはインターネット網につなげます。分離する装置をスプリッタと言います。

加入者回線は、電話局に入ると、MDF と呼ばれる主配線盤に集められ、そこから交換機経由で電話網につながる仕組みになっています。MDF とは、配線盤が棚状に並んでいて、そこにスパゲッティのように加入者回線がつながっています。

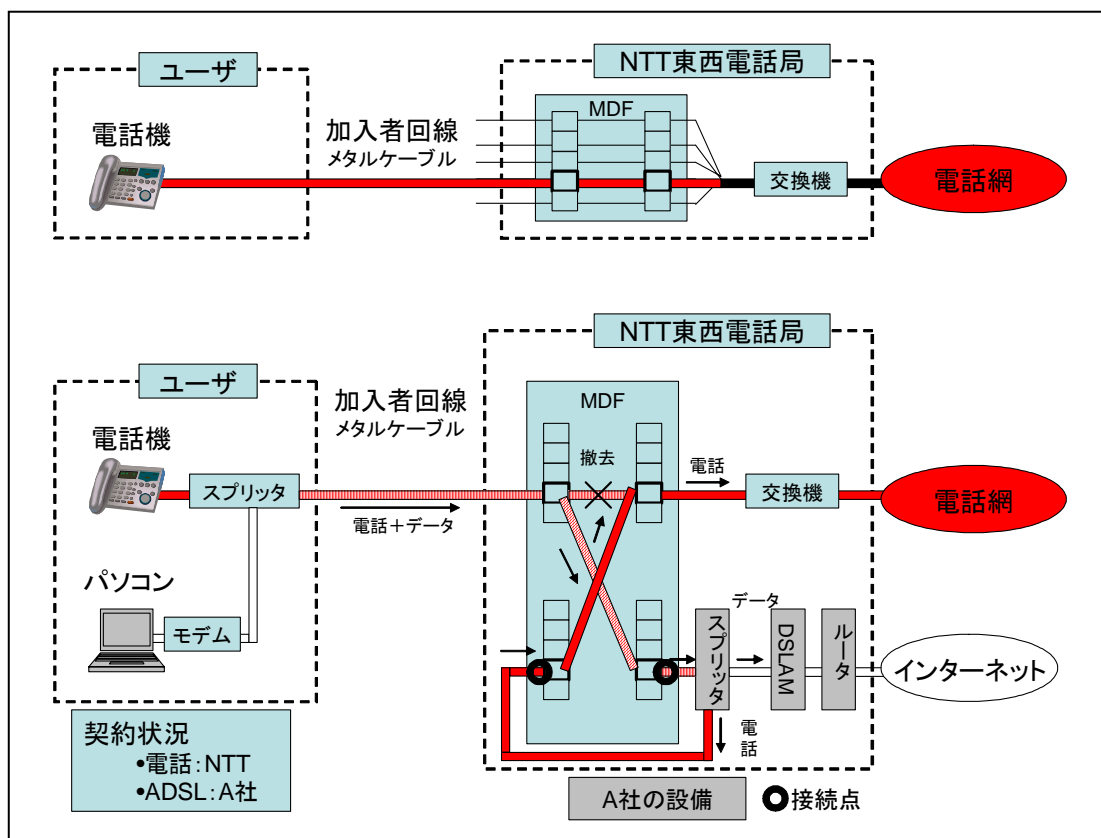
ADSLシステム

(Asymmetric Digital Subscriber Line: 非対称デジタル加入者回線)



- スプリッタ: 周波数によって電話の信号(周波数が低い)とインターネットの信号(高い)を分ける。
- MDF: Main Distributing Frame(主配線盤)。多数の電話線を整理して配線する。
- モデム: PCのデジタル信号をアナログ信号に変調(電話回線で送信するため)、電話回線で送られてきたアナログ信号をデジタル信号に復調する。
- DSLAM: digital subscriber line access multiplexer。xDSLモデムの集合体。

利用者が ADSL 事業者 A 社と契約している場合、地域電話網としては NTT 東西の網が使われているので、相乗りしてきた回線は、まず NTT 東西の電話局にやってきます。A 社と契約していなければ、この回線は、MDF 経由で NTT 東西の交換機につながるのですが、A 社と契約している場合には、NTT 東西の交換機ではなく、A 社のスプリッタにつなげる必要があります。利用者が電話は NTT 東西、データ通信のみを A 社としている場合には、A 社のスプリッタで電話とデータを分離した後、再び電話のみ NTT 東西の交換機に線をつなげる必要があります。



このように、ADSL の場合には、2社の接続点が交換機ではなく、NTT 東西の MDF の端子と接続することになります。また、接続業者の設備が同じ電話局内に設置されることが前提となります。

このため、2000 年に、アンバンドル (unbundle) とコロケーション (colocation) についてのルールが作られました。

アンバンドルとは、ネットワークを構成する電気通信設備を、いくつかの機能 (セグメント) に分け、相互接続する他の通信事業者に必要な機能だけを提供することです。また、接続事業者が接続に必要な設備を接続相手の事業者の建物等に設置することをコロケーションと呼びます。

1.5 事前規制緩和と事後の紛争処理

1985 年に電電公社の民営化と新規事業者の参入が始まりましたが、当時は、設備を有する第一種電気通信事業者の場合には、参入・退出には郵政大臣の許可が必要でした (過当競争が生じないように需給動向を勘案して参入を認める、外資規制もあった)。また、料金等についても、契約約款を郵政大臣が認可していました。採算割れの値引き競争が起きないように総括原価主義 (コスト+公正報酬率) が取られていました。つまり、過当競争が起きないように、倒産しないように、郵政省が監督していたのです。

しかし、NTT が分割され、競争環境が整うなかで、第二次制度改革 (1997 年~) が実施され、(1) 接続ルールを設定し、(2) 参入にあたっての事前の規制を緩和するとともに、(3) 事後の紛争処理手続きを整備することによって、競争を促進させる体制が取られました。

(1) 接続ルールというのは、前述のように、他の事業者がサービスを提供するうえで不可欠な設備を持つ事業者に対し、接続条件の料金表を作成し、それを約款に明記すること、不可欠設備との接続に必要な情報を提供することなどが決められました（非対称規制）。

また、ADSL の普及を促進させるために、アンバンドルとコロケーションのルールを策定しました。

(2) 事前規制の緩和としては、「需給調整条項」撤廃、料金認可制から届出制へ、外資規制撤廃などが進められ、参入しやすくなりました。

(3) 接続などについて事業者間で協議をし、解決しない場合には、それまでも郵政大臣が裁定したり、接続命令を発することになっていましたが、専門に紛争を処理する別組織を設け、紛争を速やかに解決しやすくなりました。

1.6 電話の時代からインターネット（IP）の時代へ

ADSL が低額で提供されたことを契機に、日本では、インターネット（IP）の利用が急速に普及しました。同時に、IP 電話の普及も進みはじめました。IP 電話は、企業での利用が始まっていましたが、ソフトバンクが「ヤフーBB」を販売するにあたって、IP 電話「BB フォン」を併せて販売し、「BB フォン同士なら無料」としたことから、一般の人々がその存在を認識するようになりました。

電話と IP 電話の違いを簡単に説明しますと、電話の場合、花子さんが太郎さんに電話を掛けた場合、花子ー太郎間の電話回線が一時的に「専有」されます。これに対し、IP の場合には、一本の電話回線をいろいろな人が「相乗り」するのです。音声データが少しずつ小包にされて、あて先と番号がつけられ、あるあて先に到着するとそれを番号順に並べなおして意味が通じるようにします。

花子さんから太郎さんへの電話も、道子さんから次郎さんへの電話も同じ電話回線に載せて送られます。IP（Internet Protocol）というのは、こうした相乗りでデータを送信するためのルールです。

IP 電話を例に説明しましたが、IP は、もともとは、データ通信で始まり、それが音声（電話）にも利用されるようになったのです。IP 方式では、電話（音声）、文字、画像、映像など多様なデータを相乗りで送ることが可能です。

放送のデジタル化が進みつつあり、既に一部始まっていますが、将来的には、通信も放送も IP 方式で同じようにデータを送る方向にあります（Everything over IP）。

「専有」に比べ「相乗り」方式のほうが基本的に回線を有効に使えるので効率的（コストがかからない）です。

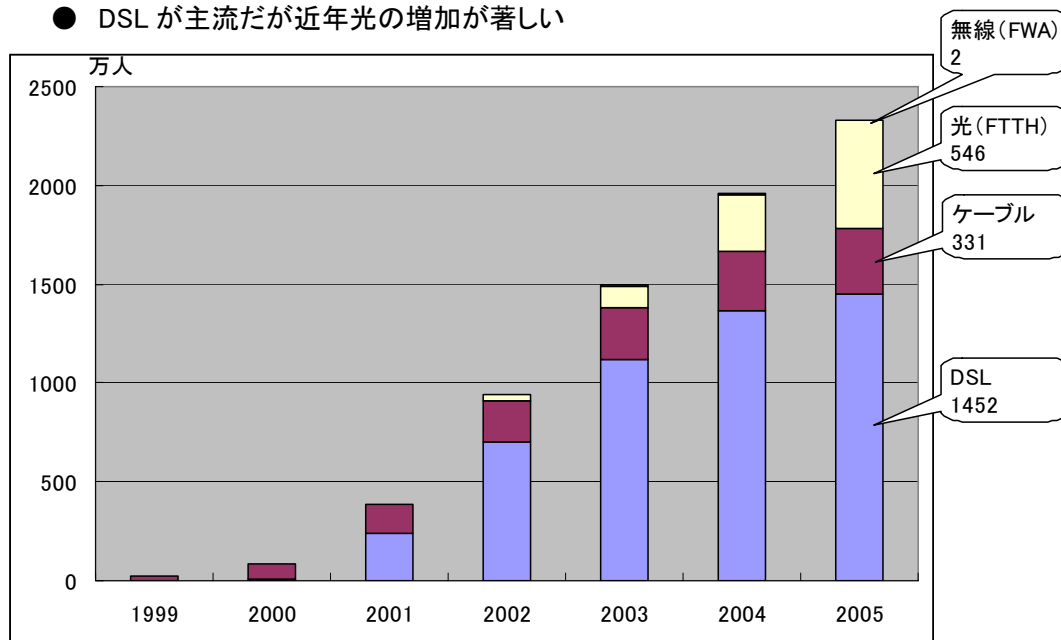
回線を専有する電話の場合には、「距離」が遠ければ遠いほど、また掛けた「時間」の長さによって料金が高くなりますが、相乗り方式の場合には、距離や時間よりも、「データ量」の多さによって料金が高くなります。

インターネットが普及し、ブロードバンド（高速・大容量：ADSL がそのきっかけ）競争が激化するなか、最近では、光による高速サービスも急速に拡大しています。ソフトバンクが ADSL で攻撃的に参入してきたのに対抗し、NTT 東西が 01 年から光によるサー

ビスを開始し、巻き返しを図ろうとしたことが引き金になりました。また、01年から、新規参入者が光による高速サービスを提供できるよう、利用されていない光ファイバー（ダークファイバー）についても、アンバンドル化が図られました。

ブロードバンド契約者数(合計H17年度末2330万)

● DSLが主流だが近年光の増加が著しい



1.7 電気通信事業法改正

2004年には、電気通信事業法が抜本的に改正されました。「電話の時代」から「インターネット（IP）の時代」への変化に対応し、電気通信事業者の多様な事業展開を促すことを意図しています。

最も大きな改正は、これまで、インフラ設備の有無によって異なる規律が課されていましたが、この事業区分が廃止されたことです。これにより、事業者は、必要に応じて自ら設備を所有する、あるいは他人の設備を借りるなどして、自在にネットワークを構築できるようになりました。

また、これまで、設備を有する事業者（第一種）については、事業参入が許可制であり、また契約約款を作成して画一的なサービスを提供することが義務付けられていましたが、事業区分廃止とともに、これらも廃止されました（もっとも、大規模な通信設備を持つ事業者は総務省に「登録」を申請し、審査を受ける必要がありますし、「ユニバーサル・サービス」とされる市内電話は、届出料金でサービスを提供することになっています）。

このほか、利用者保護ルールの整備（提供条件の説明や苦情処理、退出にあたっての周知など）、情報セキュリティ対策、個人情報保護の推進が図られました。

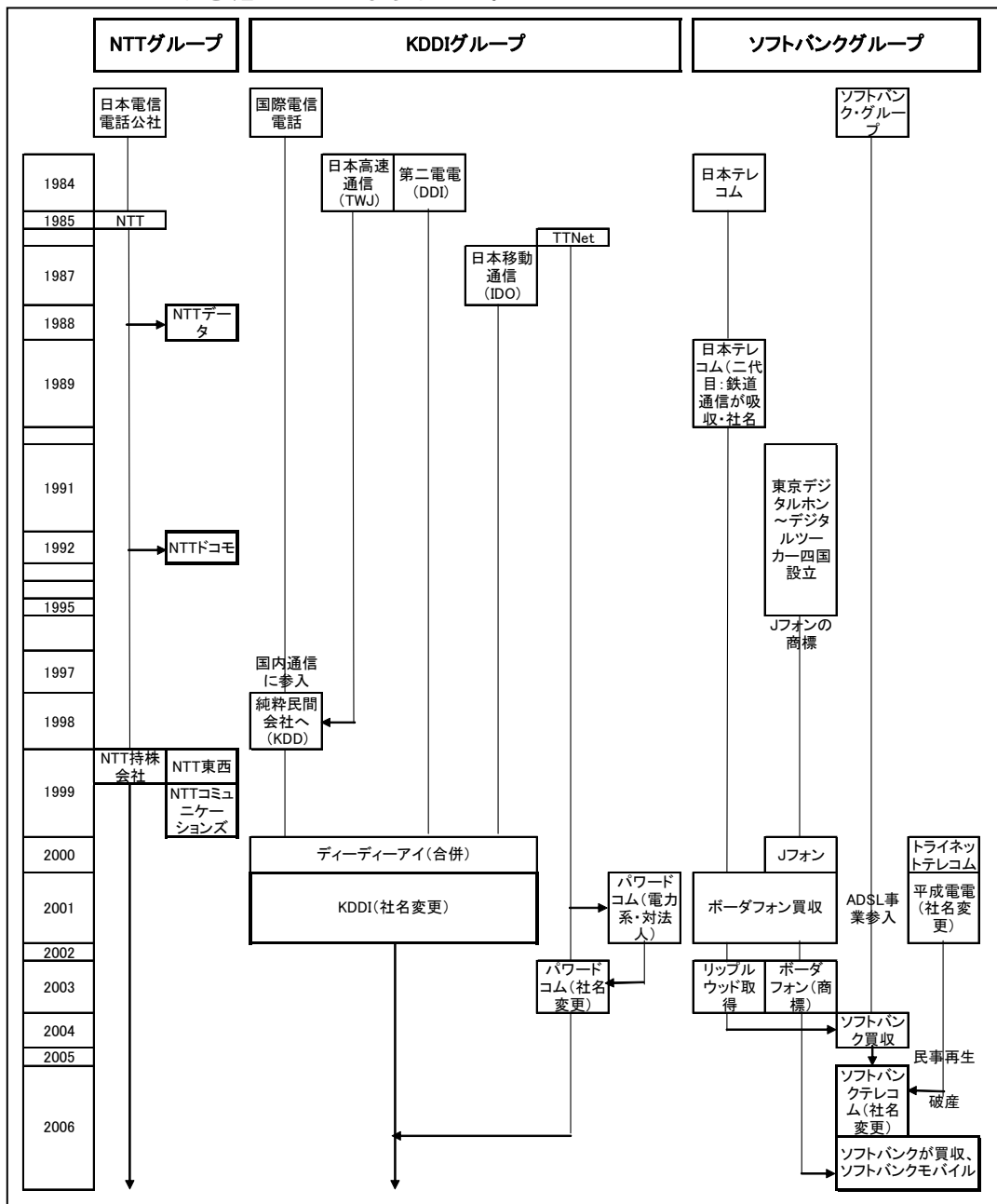
1.8 業界再編制

NTTについて1999年に分割が行われましたが、新規参入者も、競争激化や技術革新が進む中で、事業からの撤退や買収が進み、業界全体の再編成が進みました。日本高速通信

は、98年にKDDと合併、00年に第二電電（DDI）、IDO、KDDが合併して現在のKDDIになりました。06年には、KDDIは、東京電力子会社のパワードコムを吸収合併しました。

一方、日本テレコムは、01年に英ボーダフォン傘下となり、ボーダフォンは系列の移動体通信会社であるJフォンのみ残して、日本テレコムを米リップルウッド系投資会社に売却しました。その後、ソフトバンク・グループが04年に日本テレコムを、06年にボーダフォンを買収しました。

こうして、現在、NTT、KDDI、ソフトバンクの各グループが通信大手となっています。なお、大幅な低料金で新規参入し、その後倒産した平成電々の事業も06年に、ソフトバンク・グループが引き継ぐことになりました。



2. 紛争処理委員会

電気通信事業紛争処理委員会は、事前の規制を緩和するなかで、事後の紛争処理をスムーズに行うために、2001年11月に設立されました。

2.1 組織

組織形態としては、国家行政組織法の「8条委員会」に当たります。8条委員会とは、国の行政組織の中に作られる委員会のことです。各省に設置されている審議会や内閣府の税制調査会、道路関係四公団民営化推進委員会（H17.9に廃止）などが有名です。

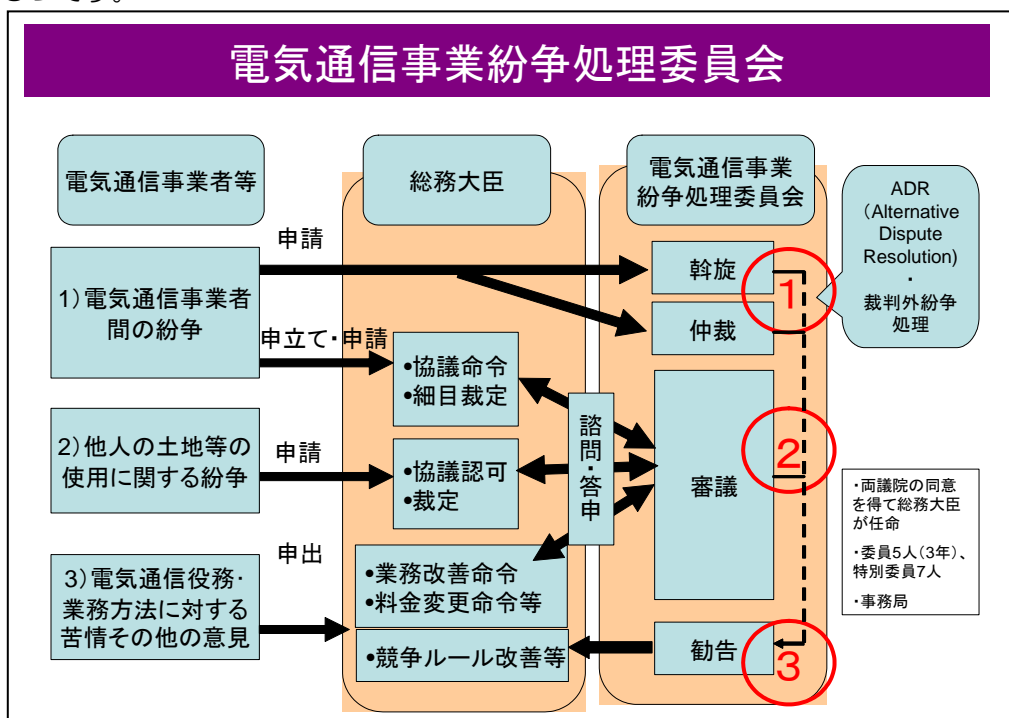
ちなみに、同法3条では、国の行政機関として、省、庁、委員会が規定されており、「3条委員」には、たとえば、総務省の外局の公害等調整委員会や内閣府の外局である公正取引委員会があります。

紛争処理委員会は、総務省の中に設置されていますが、総務省とは別組織になっており、公正な第三者機関としての役割が期待されています。

委員は、5名で、衆参両議院の同意を得て、総務大臣が任命します。法律、会計、経営、通信技術の専門家から構成されています（任期3年）。このほかに、特別委員（現在7名）がいます。後述する電気通信事業者間の紛争処理については、委員と特別委員のなかから3名が斡旋や仲裁に当たります。また、事務局が数人常駐しています（総務省内の人事異動）。

2.2 業務内容

紛争処理委員会の仕事は、大きく3つに分けられます。(1)電気通信事業者間の紛争について、斡旋、または仲裁を行う、(2)総務大臣からの諮問を受けて審議し、大臣に答申する、(3)上記の仕事を通して競争ルールを改善する必要があると認識した場合、総務大臣に勧告する、の3つです。



(1)の斡旋・仲裁は、ADR（裁判外紛争処理）と言われています。裁判よりも、簡易・迅速で柔軟な解決を図ることができる紛争解決手段のことです。電気通信事業分野では、諸外国にも同様な組織がありますが、国によって機能はさまざまです。アメリカでは、州内の通信については州の紛争処理委員会が、州を跨るものについては連邦の委員会が担っていますし、韓国では、事業者間の紛争だけでなく、消費者からの苦情にも対応しています。

(2)の諮問内容には、①電気通信事業者間の紛争における協議命令や細目裁定、②他人の土地等の使用に関する紛争における協議認可や裁定、③電気通信役務・業務方法に対する苦情その他の意見における業務改善命令や料金変更命令などがあります。

これまでの処理件数とその種類を見たのが次の表です。業務内容は、分かりにくいと思いますので、次に事例で説明したいと思います。

● 処理件数

斡旋申請	処理終了				
		不実行	打切り	取下げ	解決
32	32	0	1	5	26

仲裁申請	処理終了		
		不実行	判断
3	3	3	0

諮問	答申
5	5

大臣への勧告
2

類別	件数
①接続の拒否	4
②接続に係る費用負担	23
③コロケーション	5
④接続に係る工事	2
⑤設備の運用	2
⑥業務の方法	2
⑦土地等の使用	1
⑧役務提供に関する取次ぎ契約	1

3. 具体例

以下、具体的な事例を取り上げて、紛争処理委員会が果たしてきた役割について説明したいと思います。実際の案件よりも簡略化してお話していることをご承知おき下さい（注で追加）。実際の案件は、もっと込み入っていますが、それを述べるとあると煩雑になるため、事例の本質的な部分のみ抽出してご説明します。

3.1 電気通信事業者間の斡旋・仲裁

電気通信事業者間で紛争が生じ、委員会に斡旋や仲裁の申請があると、委員・特別委員のなかから3名が選ばれて斡旋・仲裁を行います。

斡旋は、紛争している当事者のどちらか一方の申請で始めることができます。家庭裁判所の調停のようなイメージです。規制緩和が進むにつれ、新規参入者のなかには、非常に規模の小さい企業も増えてきました。1985年当時、新規参入者は、NTTに比べて「象に対するアリ」のようだと言われましたが、今から考えると、当時の新規参入者は、京セラ系（第二電々）、トヨタ系（日本高速通信、IDO）、JR系（日本テレコム）とかなり錚々た

る企業によるものでした。

最近参入した企業は、この比喻を使うなら、「アリに対する細菌」くらいの大きさになっています。このため、接続に関する協議が上手くいかない場合、途方にくれてしまうことが多いのです。

紛争処理委員会が間に入り、同じ土俵に上がらせ、両者の意見を聴取し、論点を整理するだけで、かなりの程度解決します。

具体例を挙げますと、たとえば、「A社がB社に接続するにあたって、B社は、セキュリティの観点から、コロケーションのための部屋を借りて欲しいというのですが、部屋の使用料がB社にとっては高すぎる」との申請がありました（注）。話し合いの結果、B社は、通常用意している部屋を半分に仕切り、使用料を半分にすることで合意しました。

（注）実際には、A社はB社の局舎内でX社と接続（横つなぎ）したいという内容で、当初使用料が高すぎるため、部屋を借りずに横つなぎしたいというのに対し、セキュリティの観点から部屋を借りて欲しいという内容でした。

もうひとつは、「C社がD社にコロケーション・スペースを割当てて欲しいと申し出たところ、空いているスペースが無いと言われた」という申請がありました。本当に空きスペースがないのかと聞いてみると、E社が現在必要とする以上にスペースを押し込んでいることが分かりました。

斡旋自体は、D社がスペースをやり繰りすることで解決したのですが、この案件を通して、委員会は、「D社（第一種指定電気通信設備を持つ事業者）はこれまで申出順にスペースを割当てていたが、利用率も勘案して割当てるように配慮することが必要ではないか」といった内容を総務大臣に勧告しました。その後、D社が接続約款を上記の趣旨に合わせて変更（申請→認可）しました。

このように、斡旋は、比較的簡単に解決するものが多いのですが、なかには、斡旋では解決せず（打ち切り）→その後、仲裁の申請が行われたものの、他方が仲裁に応じなかったために不実行となり、→さらに、協議再開の申し立てが行われ、総務大臣から委員会に諮問があり、委員会は、協議再開命令を発することが正当であると答申、総務大臣が協議再開命令を発したのですが、今日に至るまで協議がまとまっていないケースもあります。

この例にみるように、斡旋は、一方の申し立てで始められるのに対し、仲裁は、双方が合意しないと始められないため、これまで全て不実行となっています。斡旋が家裁における調停のようなイメージに対し、仲裁は、法律に則った判断がなされます。

3.2 大臣からの諮問→大臣への答申

(1)業務改善命令

電気通信サービスや業務のやり方などに対し、総務大臣に苦情や意見が出された場合、大臣から委員会に諮問がなされます。たとえば、「ある事業者が、特定の顧客に対し、大幅な値引きをしているのでおかしいのではないか」という苦情が寄せられました。

料金は、安いに越したことはないのですが、ライバルとの競争が激化している顧客にだけ大幅な値引きをすると、競争が激化していない地域ではその値引き分まで高くなるなど

公平でなくなる可能性があるとして、総務大臣がこの事業者に「業務改善命令」をすることは適当であると答申をしました。

(注) この案件が起きた当時は、第一種電気通信事業者の場合、料金については契約約款を策定して届け出る義務があり、約款に則っていない割引率で提供していることも法律違反でした。04年に新しい法律が施行されてからは、料金の届出義務はなくなりましたが、第29条第4号で「料金が適正かつ明確な算出方法によらず、利用者利益を阻害している場合」、第5号で「料金が不当競争を引き起こすものであり、社会的経済的事情に照らし、著しく不適當であり、利用者利益を阻害している場合」には、業務改善命令の対象とされています。

(注) 実際には、契約約款を届け出る義務のない第二種電気通信事業者である子会社が値引きをしていましたが、その赤字分を親会社である第一種電気通信事業者が手数料として補填しており、実態を偽っていることも問題でした。

(2) 他人の土地等の使用に関する協議認可

電気通信事業については、「公益事業特権」が認められています。公益事業特権とは、公益性の観点から他人の土地等を使用する権利を与えることです。

04年に改正される前の法律では、第一種電気通信事業者に認められていました。新しい法律の下では、「公益事業特権」を得たい事業者は、総務大臣に申請して認定してもらう必要があります。

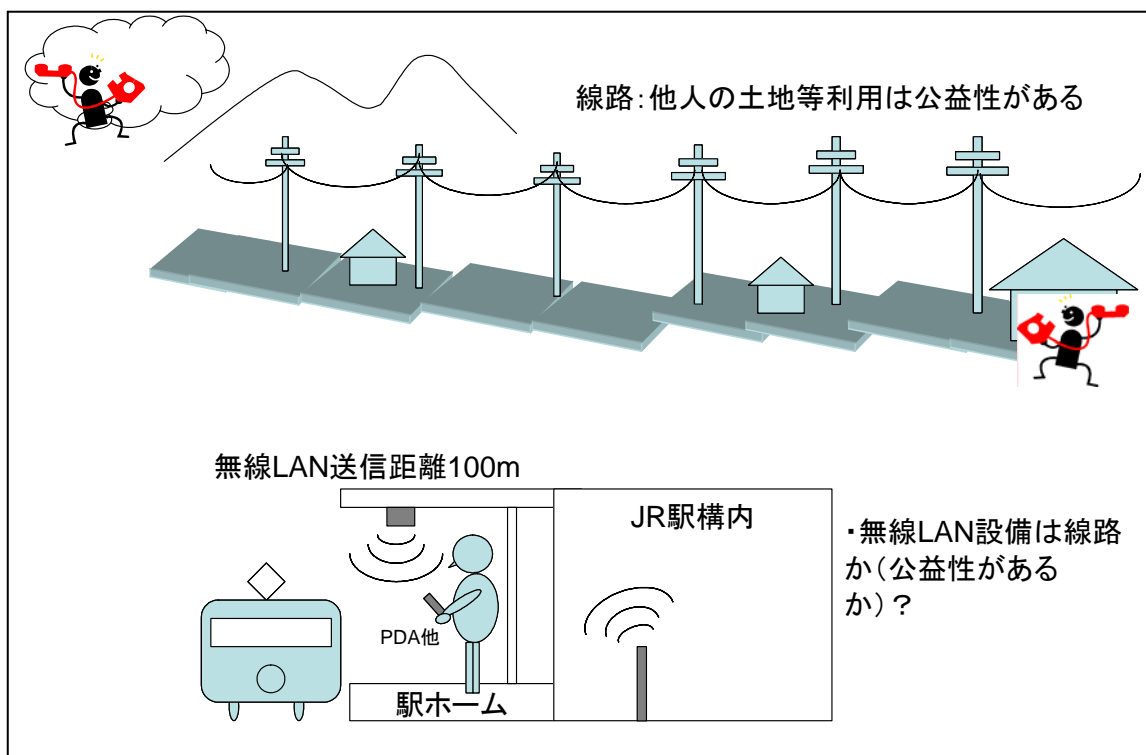
日本全国で誰でも電話ができるようにするためには、電柱やアンテナを張り巡らして線路を敷く必要があります。日本国憲法では財産権を認めていますが、公益性の観点から第一種電気通信事業者（認定電気通信事業者）に他人の土地等を使用する権利を与えているわけです（「土地等の利用が必要かつ適当な場合」であって、「土地等の利用を著しく妨げない限度」において）。

「F社が無線LANサービスを開始するために、JR東日本の駅構内にアンテナを設置したいが、話し合いに応じてくれないので、総務大臣にJR東日本と協議することを認可して欲しい」との申請がありました（注）。

この案件について、総務省としては、「そこにアンテナを設置しなければサービスを提供できないこと、JR東日本の駅構内は、公共的な空間であることから、協議認可が適当である」として委員会に諮問してきました。

しかし、委員会では、次のようなことが議論されました。大きなポイントは、F社の無線LAN設備は、従来の電話にとっての「線路」に当たるだろうかということです。F社のアンテナの送信距離は、100mほどであり、そのエリアに居る人を対象にします。電柱に線路を張って遠くまで伝送するインフラを作るのとは異なっているのではないかと考えました。

F社は、新規参入するにあたって、人がたくさん通る駅構内でサービスをすることが収益を上げやすいと思ったのであり、これは土地の所有者が安全上の理由などから嫌がっているにもかかわらず財産権を上回る「公益」なのだろうかと考えたのです。JR東日本の駅構内は、多くの人が通行する公共の場所のように見えますが、現在、JR東日本自体は、民間企業なのです。



民間企業の土地等で電気通信サービスを提供することが「公益」と考えると、F社がたとえば、デパート、飲食店、さらには個人の家で、サービスを提供したいと思うと、その場所に自社の設備を設置することが認められることになってしまいます。

マクドナルドやスターバックスなどの飲食店が自らの競争力を高めるために、無線LANを設置したいと考えるならば良いのですが、逆に客が長居するので嫌だと思っている店であっても、第一種電気通信事業者なら水戸黄門の印籠のようにどこにでも設備を設置することになります。個人の家を設置されれば、そこに、一般の人が無線LANサービスを利用しにやってくることになるわけです。

そこで、委員会では、「無線LANは、限られたエリアを対象にしており、他人の土地等を利用するほど公共性は無い」と答申しました。加えて、「土地等の権利者の意思に反してでも設備を設置する場合には、その旨を明示した法律によるべき」と勧告しました。

この勧告を受けて、総務省は、電気通信事業法に、無線LANサービスを不特定多数の利用者が往来する公共的な空間において行うことについても、土地等の利用に公益事業特権が得られるという項目を追加しました。つまり、これによって、個人の家を設置することは不特定多数が利用する公共的空間ではないため認められないのですが、JR東日本のように公共的空間については、土地等の使用について協議することが認められることになりました。もちろん「土地等の利用が必要かつ適当」であり、「土地等の利用を著しく妨げない場合」との但し書きがあるので、協議が不調になることもあります。

(注) JR 東日本は、独自に駅構内に無線 LAN サービスを提供する計画を持っており、当該事業者と方式が違うため、干渉が懸念されるという問題も併せてありました。当該事業者は、JR 東日本が自らの無線 LAN 事業を有利に進めたいために、土地等の利用を阻んでいるという見方をしていました。

(3) 固定電話から携帯電話への料金設定権についての裁定申請

前述のように、現在は、さまざまな電気通信事業者が互いに接続しあって電気通信サービスを提供しています。しかし、それぞれの事業者にいちいち支払っては煩雑であるため、利用者は、契約している事業者にエンド・トゥ・エンドの料金を支払い、事業者が他事業者に接続料を支払います。

固定電話同士の場合には、利用者と契約している事業者が利用者料金を設定し、接続している事業者に接続料を支払うのが一般的です。ところが、固定電話から携帯電話に掛ける場合には、これまで携帯電話事業者が利用者料金を設定しており、携帯電話事業者が固定電話事業者に接続料を支払う慣行でした。

新規参入した電気通信事業者は、低料金などを武器に顧客を開拓するのが一般的です。このため、「固定発携帯着の利用者料金を安く設定したいので、料金設定権を得たい」という申請があり、総務大臣から委員会に諮問がありました(注)。

携帯電話事業者は、「固定電話からかかってきた電話を携帯電話につなげる場合には、相手側の端末が移動するため、どこにあるかを探し出してつなげるので、ネットワークのコストや機能では、携帯電話事業者が多くを担っており、現在の慣行は当然である」とし、また総務省も、慣行を変更する必要性は認められないという意見でした。

しかし、委員会では、次のように答申しました。

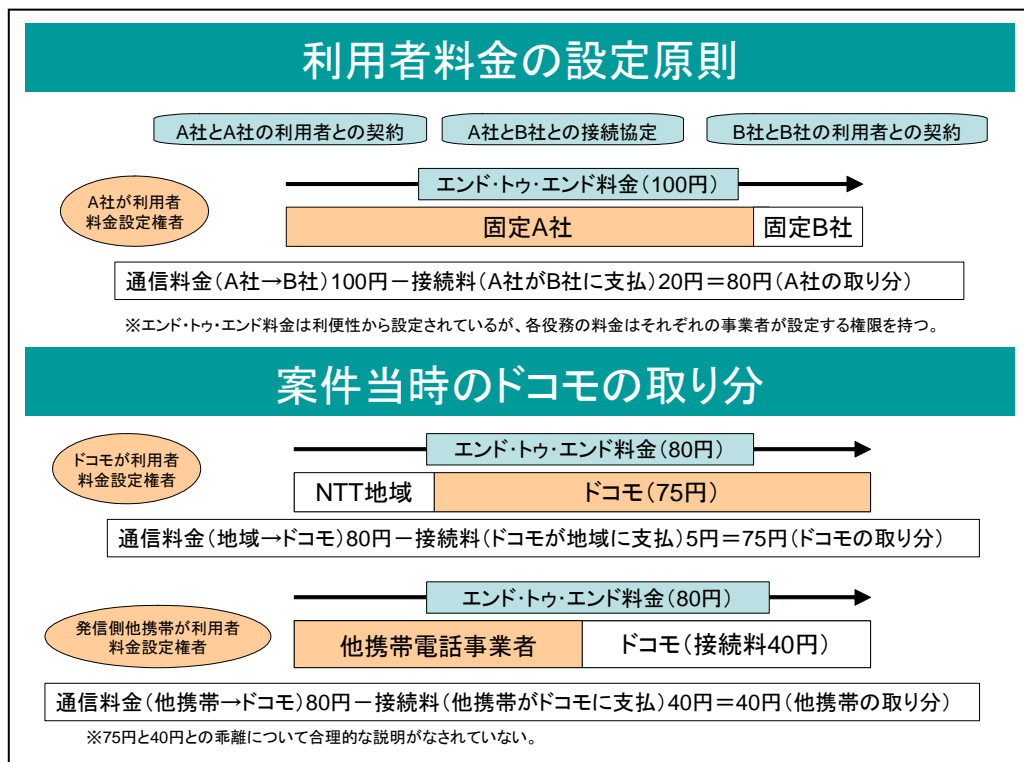
(1) 少なくとも、携帯電話事業者のうち NTT ドコモについては、支配的地位を考慮し、電気通信事業法で、接続料と接続条件を接続約款で定め、接続協定を締結することが定められており、固定電話事業者が利用者料金を設定する方式についても接続に應じなければならない。またその場合の接続料を接続約款に定めなければならない。

(2) 加えて、当時、NTT ドコモが固定電話から掛かってきた場合に「取得していた金額」と他社の携帯電話から掛かってきた場合に「接続料として取得していた金額」とに大きな乖離があるという事実を指摘(図参照)→この案件に限らず、接続料金について、合理的で透明性ある仕組みを構築するべきであると総務大臣に勧告しました。

総務省は、それまで「慣行を変更する必要性は認められない」との立場でしたが、この答申・勧告を受けて、「NTT ドコモに対し、固定発携帯着の利用者料金について、固定電話事業者が設定することが適当であること、NTT ドコモは、接続料を含む条件を接続約款に定めるべき」と裁定しました。

その理由としては、(1) 利用者と接する固定電話事業者が料金を設定した方が利用者にとって選択の範囲が拡大し、その結果、競争を通じて、料金の低廉化やサービスの多様化が促進されること、(2) 固定電話事業者が自ら料金を設定できないと、事業活動の意欲を殺ぐことになることが挙げられています。

委員会の答申自体は、法律で縛りをかけられているNTTドコモについてのみ答申し、総務大臣の裁定もドコモに対してのみであったのですが、競争があるため、結果として、他の携帯電話事業者も同様の対応を迫られました。



また、勧告を受けて「料金のあり方に関する研究会」が設けられました。その報告書を元に、中継事業者についても独自に利用者料金を設定する道が開けたため、当該事業者だけでなく、複数の中継事業者が固定発携帯着の料金を引き下げることになりました。

現在では、携帯電話番号をそのままダイヤルすると携帯電話事業者が設定した料金になりますが、「0033」とか「0077」などの中継事業者識別番号を頭につけてダイヤルすると、より安い料金で掛けられるようになりました。

現在の固定発携帯着の料金

料金設定事業者 着信携帯事業者	携帯事業者	NTT東	NTTコム	KDDI	ソフトバンクテレコム
	(携帯電話番号のみ)	中継(携帯電話番号の前に事業者識別番号を付ける)			直収
		(0036)	(0033)	(0077)	「おとくライン・一律料金プラン」
NTTドコモ	73.5/94.5円 (営業区域/区域外)	50.4円	51.975円 (50.4円) (プラチナライン)	51.975円	50.4円
au	94.5/126円 (営業区域/区域外)	55.1円		49.376円	50.4円
SoftBank	126円	55.1円		51.975円	48.825円

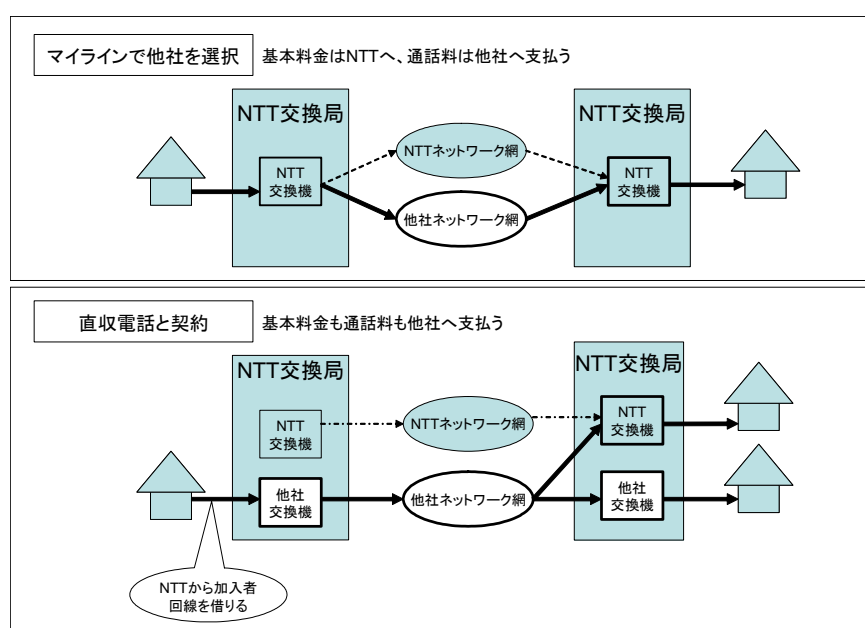
この案件を申し出たのは、平成電電で、そのお陰で固定発携帯着の料金が大幅に下がり、消費者にとっては非常に嬉しいのですが、平成電電自体は資金繰りにムリがあり、倒産（ソフトバンクが買収）してしまいました。

（注）この案件では、「直収接続」のほかに、「中継接続」も含まれていましたが、委員会では、前者についてのみ答申し、接続料金全体について合理的で透明性ある仕組みを構築すべきと勧告しました。答申・勧告を受けて、総務大臣は、前者について裁定するとともに、後者について検討するために、「料金設定の在り方に関する研究会」を設けました。

この研究会の報告を受けて、その後総務省は、「固定発携帯着の料金設定に関する方針」を公表し、中継接続についても固定電話事業者が料金を設定する道を開きました。中継接続の場合には、携帯電話番号をダイヤルする前に、各中継事業者の識別番号「0033」や「0077」などを回すことにより、中継事業者が設定した料金となります。識別番号をつけなければ、携帯電話事業者が設定した料金になります。これによって、固定発携帯着の料金が多様になりました。

（注）直収電話とは、NTT 東日本・NTT 西日本以外の電気通信事業者が提供する固定電話サービスのことです。1997年にNTTの交換機が「NTT以外の事業者が提供する電話への着信」に対応したことから中継電話よりもさらに安いとして、主に企業向けサービスが始まり、また、CATV事業者が家庭向けサービスを開始しました。2000年に加入者回線が開放されたこと、2001年に固定電話の番号ポータビリティ制度が始まったこと、2003年にNTT東西の接続料が値上げされたことなどをきっかけに各社が参入しました。平成電電「CHOKKA」、日本テレコム（現・ソフトバンクテレコム）「おとくライン」、KDDI「メタルプラス」のサービスがあります。

一方、中継電話とは、1985年に競争が導入されたときから始まり、NTT東西の固定電話から発信し、NTT東西の固定電話に着信する間の回線を中継するものです。当初は、事業者識別番号をダイヤルの頭につけて選択していましたが、その後、電話機が自動的に最も安い料金の事業者を選択する自動回線選択装置（LCR、あるいはACR）が導入されました。その後2001年からは、マイライン（事前登録制、また



は優先接続)が導入されました。マイラインは、消費者が契約する事業者を予め選択して契約すると、その後は、「0077」などを回さなくてもその事業者に電話が掛かるというものです。

また、料金については、当初は、ぶつ切りで、それぞれの事業者から料金が請求されていましたが、1994年からエンド・トゥ・エンド料金を中継事業者が設定し、NTT 東西には接続料を支払う方式になりました。2004年からは、前述のように、固定発携帯着についても、中継事業者がエンド・トゥ・エンド料金を設定することが出来るようになりました。

3.3 委員会の役割

以上のように、自画自賛的ですが、委員会は、電気通信事業に大きな貢献をしていると言えると思います。

第一には、小規模な事業者にとって、紛争が生じた場合に、気楽に相談できる窓口としての機能です。相談だけで紛争が解決することもあります。また、新規参入者が既存の事業者と対等に対峙することが出来ます。

第二には、さまざまな紛争処理を通して得られた知見によって総務大臣に勧告することで、競争環境を整えるのに貢献しています。

第三には、紛争処理案件について、どのような案件をどのように処理したかを公表しているため、事業者にとっての判断材料になっており、紛争の未然防止につながっていることです。

今後は、前述のように、全てのデータがインターネット(IP)で送受信される方向にあり、競争環境が大きく変化すると思われます。IP方式では、データも音声も同じ方式で送られるようになり、またひとつの電話番号で屋内では固定電話として、屋外では携帯電話として使える可能性があります。また、一部始まっていますが、携帯電話でテレビも見ることができるようになります。従来は、物理的な網の違いで事業を区分けしてきましたが、区分の意味が無くなる方向にあります。

その結果、これまでは競争相手として考えていなかった事業者が競争相手になったり、多様なサービスを統合的に提供する事業者が大きな支配力を持つ可能性があります。

委員会としても、こうした新しい競争環境における新しい紛争に的確に対応できるようにしていく必要があります。