

豪・NZのアクセス分離をめぐる動き

🕒 記事のポイント

サマリー

オーストラリアとニュージーランドの両国で、ドミナントキャリアの回線ホールセール事業とリテール事業を分離する動きが進んでいる。豪政府は6月下旬、Telstraの運営分離計画「Operational Separation Plan」を承認した。OSPに基づき、Telstraはホールセール顧客および自社のリテール部門に対するサービス品質の同等性の確保、ホールセール顧客情報の保護方法、TelstraのOSP履行状況の監視体制等に関する戦略を策定し、実行する。ニュージーランドでは同時期にTelecom New Zealandが、“自発的に”同社のホールセールとリテールの各事業の分離を進めると発表した。さらにローカルループのアンバンドル義務を盛り込んだ、通信法の改正も始まっている。

主な登場者 Telstra Telecom New Zealand DCTIA ACCC Commerce Commission

キーワード アクセス分離 アンバンドル ブロードバンド

地域 オーストラリア ニュージーランド

執筆者 KDDI総研 制度・政策調査室 近藤 麻美 (as-kondou@kddi.com)

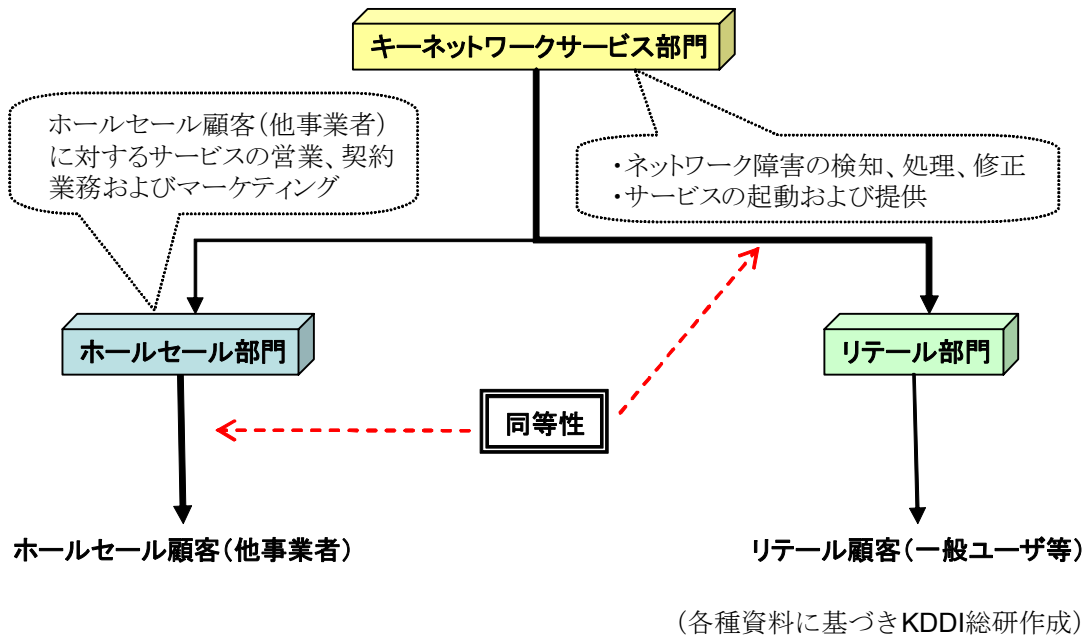
1 オーストラリア

1-1 TelstraのOSP承認

2006年6月23日、オーストラリア通信・IT・芸術省（DCITA）は、Telstraの運営分離計画（Operational Separation Plan；以下、OSP）案を承認し、同計画が同日付で発効したと発表した。

運営分離とは、Telstraの社内でリテール（小売）事業とホールセール（卸売）事業、およびネットワーク設備の保守運用に当たるキーネットワークサービス事業を各部門別に明確に区分し、同社のホールセールサービスの利用者と、自社内のリテール部門を、サービス品質、価格等の面で同等に扱うようにすることをいう（次ページ【図表1】参照）。

【図表1】 運営分離の概念



豪では2005年秋の通信法改正により、Telstraの100%民営化と、完全民営化の前に同社の運営分離を実現することになった。それに従いTelstraは分離の実現方法についてOSPを策定し、通信大臣の承認を得なければならず、2006年初めからOSPのドラフト作りに着手していた。

Telstraは2006年2月に最初のドラフトを提出したが、内容が具体性に欠けるとして却下された。今回、承認されたのはTelstraが2回目に提出したドラフトである。6月23日付のDCITAのプレスリリースによると、Helen Coonan通信大臣は、最初のドラフトに比べると、運営分離の方法やホールセール部門の役割について、より詳細にコミットしたものになったと、評価している。

1-2 OSPの概要

TelstraのOSPの概要は以下のとおりである。

(1) 対象サービス

Telstraが自社のリテール部門と社外のホールセール顧客に対し、同等の条件で提供する義務を負うサービスの種類は、DCITAが指定する。現行の指定サービスは2005年12月にDCITAが決定し、公表されている。

OSPでは、この各指定サービスに対し、同等に扱われるべきリテールサービスがどれに当たるのか、下記【図表2】のとおり定めている。

【図表2】 指定ホールセールサービスと、対応するリテールサービス

ホールセールサービス（表注1）	リテールサービス
国内公衆網発信接続サービス Domestic PSTN Originating Access Service	基本電話サービスのローカル交換機接続部分
国内公衆網着信接続サービス Domestic PSTN Terminating Access Service	
無条件のローカルループサービス Unconditioned Local Loop Service	Telstraのローカル交換局のMDFと、エンドユーザ側のネットワーク分界点との間の銅線部分（障害の検知、措置および復旧に限る）
ローカルキャリッジサービス Local Carriage Service	基本電話サービス（ローカル通話）
回線（または帯域）共用サービス Line / Spectrum Sharing Service	BigPond（表注2） ADSLレイヤー2サービス
国内伝送容量サービス Domestic Transmission Capacity Service	Megalink（表注3） 2Mbpsサービス
ホールセールADSLレイヤー2サービス Wholesale ADSL Layer 2 Services	BigPond ADSL レイヤー2サービス

（出典：TelstraのOSP）

（表注1）ホールセールADSLレイヤー2サービスを除き、各指定ホールセールサービスは、これまでにACCC（豪競争消費者委員会）が、他の通信事業者に対し開放されるべきアクセスサービスとして「宣言」しているサービスで、各サービスの定義はACCCの「宣言」に準拠する。

（表注2）Telstraのインターネットサービスのブランド名。

（表注3）Telstraの専用線サービスのブランド名。

（2）組織の概要と要員

Telstraは社内にホールセール、リテール、キーネットワークサービスの各部門を設置する。

ホールセール事業部門はホールセール顧客（他の通信事業者）、リテール事業部門はリテール顧客（Telstra自身のエンドユーザ）に対するサービスの販売、営業、マーケティングに携わる。キーネットワークサービス部門は、ネットワークインフラの保守・運営を担当し、ネットワーク障害の検知・措置・復旧、およびサービスの起動（activation）と提供（provisioning）に携わる。

各部門の職員はそれぞれの部門の職務を専担し、特にリテール部門の職員がホールセール部門の職務を兼務することを禁ずる（一方、ホールセール部門とキーネットワークサービス部門の職員については、マイナーな程度であれば、他の2部門の職務を兼務してもよいとしている）。

Telstraは3部門間の職員の異動を記録し、不当な兼務が行われていないか監視する。ただし、これは部門間での職員の短期の派遣や出向、また異動まで禁ずるものではない。

(3) ホールセール事業部門の独立性

また、ホールセール事業部門の長は、組織上、リテール部門の長と同等の地位と権限を与えられる。

ホールセール部門の職場は、リテール部門とは物理的に区分された場所に置き(ただし、建物まで別にする必要はない)、ホールセール部門の職場にリテール部門の職員が立ち入らないよう、セキュリティ措置をとる。

リテール部門の職員がホールセール部門の職員に会うため職場に立ち入る際はホールセール部門の職員の許可を取り、ホールセール部門の職員が立ち会うようにし、Telstraはリテール部門の職員がホールセール部門の職場に出入した記録をとる。

ホールセール部門は原則として、指定サービスのマーケティング、運営、顧客との契約事項の管理責任を持ち、リテール部門からの制約は受けない。

(4) OSP達成のための4つの「戦略」

ホールセール顧客と、リテール部門に対するサービス品質の同等性を確保するための具体的な取り組み事項について、Telstraは「サービス品質戦略」、「情報同等性戦略」、「情報セキュリティ戦略」、及び「顧客対応戦略」の4つの戦略を策定する。各戦略は通信大臣とACCCに提出されるとともに、同社のホームページ上で公開される。各戦略の発効日は、Telstraが社内システム等を改定するのに要する時間を考慮して決められている。

【図表3】OSP達成のための4戦略

戦 略	概 要	発効日
サービス品質戦略 Service Quality Strategy	ホールセール顧客、およびリテール部門に対するそれぞれのサービス提供水準を同レベルとすることを目的とする。トラフィック等の請求情報の提供、Telstraの施設への顧客の立ち入り等に係る手順、キーネットワークサービス部門による、ネットワークの障害対応等のサービス提供に係る達成評価指標（key performance indicator）を定めること等。	2006年8月31日
情報同等性戦略 Information Equivalence Strategy	キーネットワークサービス部門またはホールセール事業部門から、ホールセール顧客に対し提供されるネットワーク設備の保守・改修等の情報の同等性を確保するための戦略。提供する情報の種類、頻度、提供方法等。	2006年10月31日
情報セキュリティ戦略 Information Security Strategy	ホールセール顧客に関する機密情報を、リテール事業部門が取得できないようにするため、機密情報の種類と範囲、取り扱い上の原則、手順等を定める。ホールセール顧客の情報には、業務上必要のあるホールセール部門およびキーネットワークサービス部門の職員しかアクセスできないようにし、キーネットワークサービス部門の職員によるアクセスログはすべて保存する。職員のアクセス権が業務上の必要性に応じ妥当に付与されているかどうか、年一回監査する。ホールセール部門の職場にはIDカード等の認証システムを設置する等、物理的なセキュリティ手段を施す。セキュリティに関する内規を定め、社員への周知徹底を図る等。	2006年11月30日
顧客対応戦略 Customer Responsiveness Strategy	ホールセール顧客からの苦情への対処方法、およびホールセールサービスに関する技術や運用上の問題で顧客と紛争になったときに、ACCCに申告する等の法的手段によらず、当事者同士の話し合い、または第三者による調停等の解決手段をとる場合の基本的ルール、また「サービス品質戦略」および「情報同等性戦略」に関するコンプライアンス確保のための具体的取り組み（社内規定の改正、研修の実施、キーネットワークサービス部門に対するホールセール顧客とリテール部門からの苦情件数の比較、「同等性担当役員（Director of Equivalence）」の責務等）等について定める。	2006年7月31日

(各種資料に基づきKDDI総研作成)

(5) 「価格同等性フレームワーク」

上記4戦略とは別にTelstraは、DCITAおよびACCCと協議の上、「価格同等性フレームワーク戦略 (Price Equivalence Framework Strategy)」を策定し、同社のウェブサイト上で公開する。

「価格同等性フレームワーク (PEF)」とは、指定ホールセールサービスの料金が、対応する各リテールサービスの料金に比べ、妥当なものであることを保証すること、またTelstraの価格決定行為が、「1974年商取引慣行法 (Trade Practices Act 1974 ; 以下、TPA)」Part XIB⁷ (脚注) に準拠していることを明らかにすることを目的とする。

Telstraは同戦略に基づき、指定ホールセールサービスに対応するリテールサービスの料金を改定する際にPEFインピュテーションテストを実施し、その結果をACCCに報告する。ただし、テスト結果は企業機密として、一般またはホールセール顧客に対しては公開しない。インピュテーションテストの実施は2006年12月1日までに開始する。

ただし、四半期に1回、過去3ヶ月間にACCCに提出した料金改定案の情報をまとめて報告書を作成し、同社のウェブサイト上で公開する。

なお、Telstraは別にTPA Part XIBによりホールセールサービスとリテールサービスの会計分離と、ACCCへの料金属出義務を課されている。PEFはこのPart XIBの規定を補完するものと位置づけられ、Part XIBによるTelstraの義務およびACCCの職権には変更はない。

(6) 概念的契約

Telstraのキーネットワークサービス部門とホールセール事業部門およびリテール事業部門の間でそれぞれ、指定サービスの主要要素の提供に係る「概念的契約 (notional contract)」を作成する。

概念的契約では、キーネットワークサービス部門がホールセールまたはリテール事業部門に対し提供する、ネットワーク障害の検知・処置および修正、またはサービスの起動・提供等の作業の品質が同等であることを示すような、業績評価指標を設定し、達成目標とする。

その他、各事業部門への情報提供、情報セキュリティ要件、説明責任、サービス改善目標等の内容も盛り込まれる。

7月31日、Telstraのホームページ上で概念的契約が公開された。

(http://www.telstrawholesale.com/custsupp/performance_separation.cfm)

リテール向けの契約書とホールセール向けの契約書があり、それぞれの対象サービスについて、同等性を確認するため対照できるようになっている。



7 (脚注)

Part XIBでは、キャリアの反競争的行為に対する規制、およびTelstraに対する料金属出義務等が定められている。

内容は一般的条件のほか、「サービス品質戦略」、「業績評価指数」一覧、「情報セキュリティ戦略」、「情報同等性戦略」等の項目からなり、ほぼOSPによる戦略を踏襲し、それを詳細化したものとなっている。ただし具体的な料金表等は含まれていない。

(7) OSP遵守の監視体制と報告

OSPの履行状況を監視するため、Telstraは「同等性担当役員（Director of Equivalence）」を任命する。同等性担当役員の活動は、Telstraの取締役会メンバーから成る「OSP委員会」が監督する。同等性担当役員はホールセール事業、リテール事業およびキーネットワークサービス事業の各部門には属さない。

同等性担当役員の責務は以下のとおりである。

- ・ TelstraのOSP履行状況を監視し、TelstraのCEOおよび「OSP委員会」に報告する
- ・ 年1回、OSPの履行状況に関する報告書（「年次コンプライアンス報告書」）を作成する
- ・ TelstraのOSP遵守状況を通信大臣に対し報告する
- ・ OSP違反事項に対する処置状況を監視する
- ・ OSPに対する意識を高めるよう、社内研究の実施を促進する

「年次コンプライアンス報告書」では、概念的契約、顧客対応戦略、情報セキュリティ戦略、価格同等性フレームワーク、その他OSPに基づく義務の遵守状況、ホールセール顧客からの苦情状況、またOSPの履行により生じたTelstraの公正かつ有効な競争力を損なうような事項等を報告する。

Telstraは作成したコンプライアンス報告書を、各会計年度（毎年7月1日～翌年6月30日）の終了後120日以内に、通信大臣およびACCCに提出すると共に、その全文、または抜粋版を同社のウェブサイト上で公開する。

また社外の独立した監査機関により、コンプライアンス報告書の内容、社内OSP執行体制等に関する監査を実施し、その結果を通信大臣およびACCCに提出し、また監査報告書の内容の全文または抜粋をウェブサイト上で公開する。

なお、TelstraはOSPの公表と同時に、同社のリスクマネジメント担当役員であるAndrew Dix氏が、同等性担当役員に任命されたと発表した。

(8) ACCCによるOSPの監督

ACCCはTelstraのOSPの遵守状況を監視するため必要な情報の提供を、Telstraに求めることができる。

またTelstraが提出したコンプライアンス報告書、監査報告書の内容について、通信大臣に助言することができる。

ただし、ACCCがTelstraに文書や記録の提出を求める場合は、書面によりTelstraに要請すると共に、その内容を通信大臣にも通知する。また、文書・記録の作成に係るTelstraの作業コストを勘案したうえで、その情報の必要性をTelstraに説明しなければならない。

1-3 競争事業者のNGN計画 “Speed Reach”

Telstraは2006年6月23日付のプレスリリースの中で、直ちにOSPの実現に着手し、社員に対する啓蒙活動も開始すると述べている。しかし、Telstraがモデルにしている英BTのアクセス分離は、ローカルネットワークの運用業務を「Openreach」という別ブランドに分離し、その独立性を明確にアピールしているのに対し、オーストラリアの場合は、OSPの実践がTelstraと競争事業者の関係に、どのような具体的な変化をもたらすのか、いまひとつ実体がかみにくい。今後、Telstraがどこまで真剣にOSPを具体化し、アクセス開放に取り組むのか、競争事業者等も冷めた目で見守っているようである。

OSPの策定が進む一方で、アクセス料金をめぐるTelstraとACCCの論争は続いている。

Telstraは2005年11月に発表した新経営戦略の中で、既存の公衆網の一部をFTTN（Fiber-to-the-Node）に置換する計画を明らかにした。しかしそのためには、現行の接続料金の水準がこれ以上下がらず、同社の収支見通しが悪化しないことが条件であるとして、アンバンドルローカルループ（ULL）料金の値下げを求めるACCCと対立した。

また、FTTNをつくっても将来、他の競争事業者に開放しなければならないならば、インフラ投資へのインセンティブは働かないと主張し、FTTNをアクセス開放義務の対象から外すという言質を求めていた。

これに対しOptusをはじめとする競争事業者等が、TelstraはFTTNを通じてブロードバンド市場の独占を強化しようとしていると反発し、すべての事業者が公平に利用できるオープンなブロードバンドインフラ建設の構想を打ち出した。

7月上旬、Optus、AAPL、iiNet、Macquarie Telecom、PowerTel、Primus、Internode、Soul、TransACT等9社（通称「G9」）が共同で、各社が資金を出し合い、都市部だけでなく地方までカバーする光ファイバーネットワークを建設する案を発表した。ネットワークは「SpeedReach」と呼ばれる中立的な企業により運営され、すべての通信事業者に平等なアクセスを提供するという。

競争事業者等は、このNGNについて、Telstraが計画しているFTTNネットワークを、この「SpeedReach」に運営させるか、またはTelstraと競争事業者が共同でFTTNを建設するか、それともTelstra抜きで競争事業者だけでネットワークをつくるか、3つの案が考えられるが、いずれにしても全事業者へのオープンアクセスが保証されない限り、政府はTelstraのFTTN計画を認めるべきではないと主張している。

そのような中、ULL料金をめぐるTelstraとACCCとの交渉は暗礁に乗り上げ、2006年8月初め、TelstraがFTTN計画の白紙撤回をACCCに通告するに至った。

ACCC長官はTelstraの態度を非難し、代わってSpeedReachに期待する旨、コメントしている。

G9側もTelstraの計画撤回にかかわらず、独自にFTTN網を建設するとしているが、TelstraはG9の建設コンソーシアムに参加するつもりはないと、冷ややかな態度である。

Telstraの完全民営化を推進中^④(脚注)の政府は、いずれTelstraのFTTN計画が復活することに期待しているが、FTTNと規制をめぐるTelstraとACCC、政府、競争事業者等の駆け引きが続いている。

2 ニュージーランド

TNZの“自発的”アクセス分離

オーストラリアの動きをなぞるように、隣国のニュージーランドでもTelecom New Zealand（以下、TNZ）のアクセス開放を促進する改革が進行中である。

ニュージーランドの固定通信網をほぼ独占しているTNZは2006年6月27日、同社のリテール事業部門とホールセール事業部門を分離し、リテール部門をTNZ以外の競争事業者と同じ位置づけで取り扱うようにする、アクセス分離を進める計画を明らかにした。

これは、ニュージーランドのローカルアクセス市場の競争促進という政府の意向に沿って、TNZが「自発的に」取り組むものであると、同社は説明している。

TNZが自発的アクセス分離を提案するに至った背景には、TNZに対する規制強化を求める声がある。

ニュージーランドのブロードバンド普及率は、2005年12月現在、OECD加盟国30カ国中22位に留まっている。この順位は2003年以来変わっておらず、このことについてNZ政府は危機感を覚えている。

ブロードバンドの普及を促進するためには、TNZに対しローカルループのアンバンドルを義務づけ、他のISPのADSL市場への参入を容易にし、競争を活性化すべきであるという議論が高まっていた。TNZは自らホールセール業務とリテール業務の分離を提言することにより、これ以上の規制強化の動きをけん制しようとする狙いがあると考えられている。



④ (脚注)

豪政府は現在、Telstraの51.8%を保有する。そのうち約3分の1を2006年中に放出し、残りの株式をすべて、年金基金に譲渡する計画が検討されている。

政府は、TNZの発表直後の6月29日に、現行の通信法を改正する法案を議会に提出した。その中には、TNZに対するローカルループのアンバンドル、およびホールセール事業とリテール事業の会計分離の義務等が含まれている。

これに対しTNZのTheresa Gattung CEOは、8月初めに開かれた2006年度の決算発表の席上、新たな規制環境に積極的に対処していく方針を明らかにした。

ホールセールとリテールの両事業を組織上、明確に分離したうえ、ホールセール部門については、TNZの非常勤取締役をトップとする経営管理グループによる監査を受ける体制をつくるという。

しかしライバル事業者等は会計分離だけでは不十分で、抜本的な構造分離を進めるべきであると主張している。

一方で7月下旬には、TNZが競争事業者に対し、同社の交換局設備の大半は、スペースや電力設備の不足のため、アンバンドルサービスを十分に提供できる状況ではないと説明していることが明らかになった。今後、通信法が改正されたとしても、技術的・物理的限界を理由にTNZがアンバンドルに非協力的姿勢を続ける可能性も懸念される。

更に、TNZもまたNGNを導入して既存公衆網を置換する計画があり、そうなればTNZのアンバンドルローカルループに頼った競争事業者のDSLビジネスは成り立たなくなってしまうと、競争事業者等は警戒心を強めている。

【執筆者プロフィール】

氏 名：近藤 麻美（こんどう あさみ）
 所 属：KDDI総研 制度・政策調査室
 専 門：主に中国、香港、台湾、韓国およびオーストラリアの通信市場に関する調査研究
 最近の主な研究テーマ/レポート：
 中国携帯電話市場の動向
 「香港のブロードバンドTV競争」（『KDDI総研R&A』2005年9月号）
 「台湾のモバイルナンバーポータビリティ」『KDDI総研R&A』2005年11月号
 Email : as-kondou@kddi.com

📖 出典・参考文献

「オーストラリアTelstraの最新動向」（『KDDI総研R&A』2006年1月号）
 Telstra Wholesale (<http://www.telstrawholesale.com>)
 DCITA (<http://www.dcita.gov.au>)
 The Australian (<http://www.theaustralian.news.com.au>)
 The Sydney Morning Herald (<http://www.smh.com.au>)
 ZDNet Australia (<http://www.zdnet.com.au>)
 Telecom New Zealand (<http://www.telecom.co.nz>)
 Communications Commission (<http://www.comcom.govt.nz>)
 New Zealand Herald (<http://www.nzherald.co.nz>)