



豪州のNational Broadband Network建設について

KDDI総研 主席研究員 惠木 眞哲

1 はじめに

2007年11月24日の総選挙の結果、全国的なブロードバンド網構築を選挙課題に挙げていた労働党が11年振りに政権を奪取した。Rudd政権は通信を担当する省をこれまでの通信・情報技術・芸術省 (Department of Communications, Information Technology and the Arts) からブロードバンド・通信・デジタル経済省 (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy: DBCDE) に改組。ブロードバンド振興策を鮮明にし、同大臣にはStephen Conroy氏 (以下「Conroy通信大臣」) を指名した。

Conroy通信大臣は2007年12月7日、「労働党政権は豪州の98%をカバーし、現状よりも40倍速い通信速度を提供できるFTTN網の建設をコミットする。2008年6月までにはオープンな議論・プロセスの中で事業者を選定したい」との声明を発表していたが、実際のスケジュールは遅れ気味であった。

Conroy通信大臣の最初の政策判断は2008年1月28日にTelstraが予定していたCDMAの停止問題であった。TelstraがCDMA網の置換としていたNext G網のカバレッジはCDMA網と同等と判断されたが、CDMA加入者に十分なNext G端末が行き渡っていないとし、CDMAの停止を2008年4月28日まで3ヶ月間延伸するとした。

2008年3月11日、National Broadband Network (以下「NBN」) の建設・運営を評価するためのPanel of Experts (以下「専門家パネル」) の設置を発表するとともに、2008年3月17日にはNBN網のRequest for Proposal (提案要請書: 以下「RFP」) 作成のためのパブリックコメントを求めるとした。パブリックコメントをベースに、2008年4月11日、Conroy通信大臣はNBNを建設・運用するためのRFPを発表し、2008年7月25日までに提案書を提出するように関係者に要請した。

RFPで示されたNBNは政府が47億豪ドル (4365億円) (為替レート) を出資し、豪州



(為替レート) 1豪ドル=92.87円

2008年9月1日 TTM

の住宅や事業所の98%をカバーし、ダウンロード速度は最低でも12Mbpsとするものである。また、新たなネットワークは「FTTN (Fiber-to-the-Node)」か「FTTP (Fiber-to-the-Premises)」のいずれかの技術を用い、リテール事業者が同等な条件で利用可能なオープン・アクセス方式を採用するとしている。また、同日、Conroy通信大臣はNBN建設に関連しての規制関係の見直しを検討するため、関係者に意見書も提出するように要請した。

新たなNBNはある意味では既存通信網のアップグレードの側面もあり、提案書を作成するには既存通信網の情報が不可欠となる。2008年5月13日、豪州上院議会は事業者入札が予定されているNBNの構築に関する情報公開を促進するため、1997年電気通信法を改正し、各事業者の通信網情報を政府に公開することを義務付ける「2008年改正NBN電気通信法案」を可決している。

この法案には多くの独自情報の提出を余儀なくされるTelstraや野党からも異論もあった。また、NBN構築に関する規制見直しの意見書の中ではNBNとリテール事業を分離する「Structural Separation (構造分離)」を求める意見が大半であった。このような状況の中で、Telstraからの既存通信網の情報開示は不十分との声が多く、2008年5月22日、DBCDEはRFPのスケジュールの見直しを余儀なくされ、RFPの提出期限を一旦、2008年9月17日に延期していた。

RFPでは各事業者による提案書作成のために必要な既存網の評価期間を12週間としているため、Telstraからの既存通信網の情報開示がRFPへの提案書作成スケジュールを左右することになる。DBCDEはこの既存通信網の情報開示の最終提出期限を2008年8月22日に設定したが、2008年9月3日、Telstraから提出された既存通信網の情報開示は要件を満たしていると判断し、Conroy通信大臣はNBNのRFPの提出期限を2008年11月26日にすることを発表した。

RFPの最終的な提出期限が確定したことから、今後はNBN建設・運営の入札事業者選定に焦点が移るが、RFP応札予定者はTelstra及びTerria^(脚注)の2グループと見られている。Rudd新政権になってからはTelstraに追い風が吹いている感もあるが、Telstra自身は豪州政府の手続きの遅れに苛立ちを見せている面もある。

事業者の入札選定は2009年1Qと想定されているが、オープン・アクセスを担保するために、豪州政府がTelstraの構造分離問題にどのような解答を出すかに注目が集まっている。NBN構築の前哨戦ともいえるRFPの提出期限確定までの経緯を関係者のコメントを交えて紹介する。



(脚注) 2008年5月21日、SingTel OptusはG9コンソーシウムからPowertelが離脱し、AAPT, iinet Internode, SingTel Optus, Macquarie Telecom, Primus, SOUL及びTransACTの8社で新たなコンソーシウム結成し、その名称をTerriaに変更すると発表している。

2 Australia Connected 全国高速卸売ネットワークの契約解除

2007年6月、Howard前連立政権はルーラル地方のブロードバンドを改善する全国高速卸売ネットワークの構築事業体としてSingTel OptusとEldersのJVであるOPELを選択し、建設資金として9億5800万豪ドル（890億円）を政府基金から拠出することを決定した。また、OPEL側も自己資金として9億豪ドル（836億円）の負担に合意していた。

全国高速卸売ネットワークは2009年6月までに豪州の90%をカバーし、ルーラルや地方に12Mbpsのブロードバンド・アクセスを提供する計画であり、そのネットワークはWiMAX、ADSL+2及び光ネットワーク（都市とルーラル・地方を接続する15,000kmのBackhaul）から構成される予定であった。

OPELは2008年1月9日、DBCDEにネットワーク建設の実施プランを提出した。Rudd政権は前連立政権とOPELが締結した契約は尊重するとしていたが、DBCDEによるOPELのネットワーク実施案の分析結果は「WiMAX, ADSL+2を採用した計画実施案はルーラル地域の72%しかカバーしておらず、契約条件であったルーラル地域の90%をカバーしていない」との判断を示した。OPEL側は、計画実施案は政府の要求を十分、満たすものであると反論したものの、Conroy通信大臣は最終的に、DBCDEの見解を受け入れ、2008年4月2日、OPELの実施計画案を「契約違反」と判断し、前連立政権がOPELと契約していた全国高速卸売ネットワークの建設契約を解約した。

2008年8月28日のCommunications Dayによれば、SingTel Optusは現在、世界で標準となりつつあるWiMAX技術はルーラル地方の通信改善に適した技術であり、「カバレッジ不足」を理由に契約を解除した政府の決定は「こじつけ（travesty）」と非難している。また、連立野党の影の内閣通信大臣のBruce Billsonもどの国のブロードバンド計画にもワイヤレス技術は含まれており、OPELが想定していたWiMAXも最適なワイヤレス技術であったと政府の契約解除決定を非難する声明を発表しているが、今後、OPELをどのように処理するのかは言及されていない。

3 NBN網検討の専門家パネル設置

前政権は商業ベースのFTTN網の建設・運営の事業体選定のために、Experts Task Forceを設置したが、2008年3月11日、Conroy通信大臣は同様な組織として、NBN網の建設・運営提案を評価する専門家パネル（Panel of Experts）の設置を発表した。専門家パネルは図表1のような7名の専門家から構成されるが、Conroy通信大臣は、技術、規制、ビジネス、投資及び政策関係の専門家を集めたグループであり、豪州競争消費者委員会（The Australian Competition and Consumer Commission：ACCC）も価格や競争条件等について専門家パネルをサポートしている。

図表1：専門家パネルメンバー

氏名	役職
Ms Patricia Scott	委員長、Secretary of DBCDE
John Wylie	Lazard Carnegie Wylie CEO
Tony Mitchell	Allphones Chairman
Rod Tucker	Laureate Professor, University of Melbourne
Reg Coutts	Professor Emeritus of Communications, University of Adelaide
Tony Shaw	Former ACCC Chairman
Dr ken Henry AC	Treasury Secretary

専門家パネルへの付託事項（Terms of Reference）は次の通りである。

- ・ RFPで規定される手続き・評価基準に基づく提案書の評価
- ・ RFP提案書についての入札者との交渉
- ・ 望ましい入札者勧告の通信大臣へのレポート提出

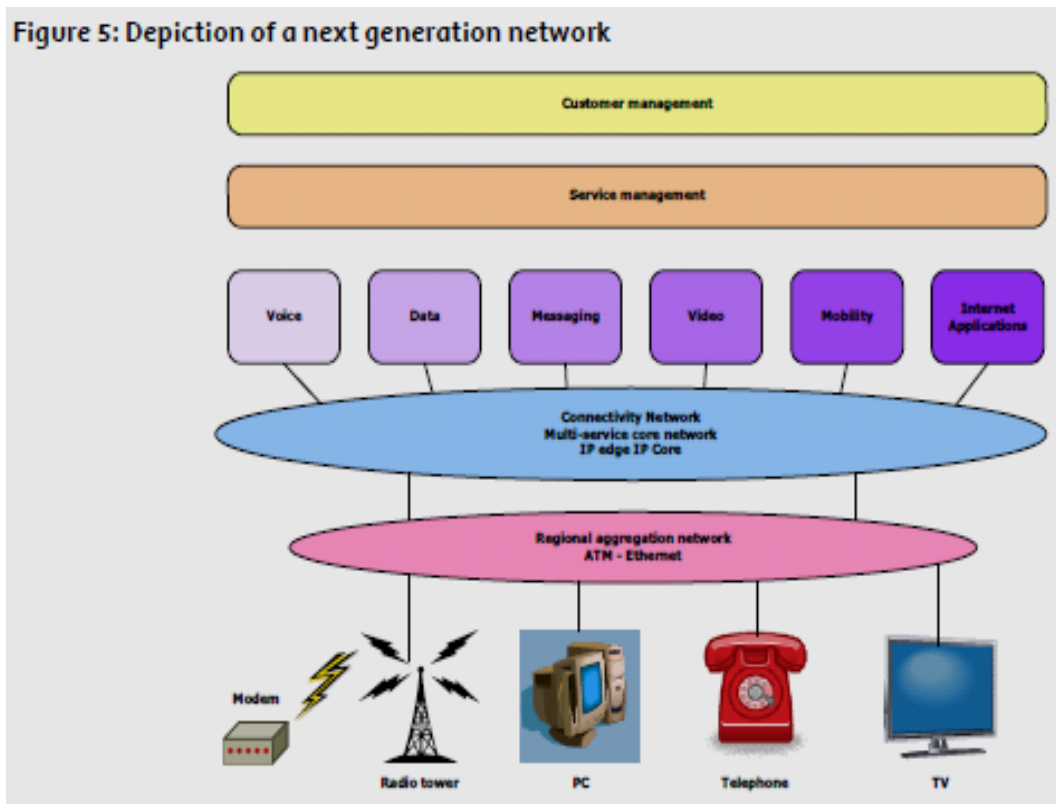
なお、専門家パネルはRFP受領後、8週間以内にConroy通信大臣にレポートを提出することとされている。

4 NBN網RFP発出及び規制見直し意見書の要請

2008年4月11日、Conroy通信大臣はNBN建設・運営のRFPを発出し、2008年7月25日までに提案書を提出するように関係者に要請した。このRFP発出に関し、Conroy通信大臣は「RFP発出は総選挙でコミットした全ての豪州国民にワールドクラスの高速のブロードバンドを可能とする重要なステップである。NBNは豪州の歴史の中でブロードバンド・インフラへの最大級の投資で、政府としても47億豪ドル（4,365億円）を出資する」との声明を発表している。

なお、豪州政府が提案したNBNの概念図は図表2の通りと想定されている。

図表2：NBNの概念図



(出典 : Telstraの意見書)

< NBNの概要 >

- ・ 豪州の家庭や事業所の98% (脚注) に最低12Mbpsのダウンロード速度を提供
- ・ 向こう5年間に亘るFTTNかFTTPの技術によるNBNの建設・運営
- ・ 高品質の音声、データ及びビデオサービス (含むHDビデオ会議) をサポート
- ・ 政府の投資リターン確保
- ・ すべてのサービスプロバイダーが同等な条件でアクセス可能なオープン・アクセス方式の中での電気通信分野の競争促進
- ・ 利用場所に無関係な統一的なリテール料金

また、同日、Conroy通信大臣は「政府は47億豪ドルの出資に加えて、NBNの建設を促



(脚注) 2008年4月14日のNew Zealand Heraldによれば、2008年3月現在の豪州の家庭へのブロードバンド普及率は約64%とされている。

進させるために、既存の電気通信規制を見直す用意がある」旨声明を出し、NBN建設・運営に関連する電気通信規制の見直しに関する意見書を2008年6月25日までに提出するように関係者に要請した。なお、提出された意見書はNBN応札予定者すべてに閲覧可能とし、専門家パネルもこの意見書を評価・分析の際に参考にするとした。

このRFPで予定されていた最終的な入札者決定までの全体的なスケジュールは図表3の通りであった。

図表3：NBN入札者決定までのスケジュール

期日	マイルストーン
2008年4月11日	RFP発出及び規制見直し意見書の提出要請
2008年5 -6月	提案者とのバイラテラル会議
2008年5 -6月	既存通信網情報へのアクセス期間
2008年6月25日	見直し意見書の提出締切
2008年7月25日	RFP締切
2008年8 -9月	提案内容の評価・分析
2008年9月	専門家パネルによる望ましい入札予定者の提示
2008年9 -10月	望ましい入札予定者との交渉
2008年10月	入札者決定

このRFP正式発出に関し、Telstraは同社によるNBN受注可能性が高まったと政府の示したスケジュールを歓迎した。その理由の1つとしてどのライバル企業やグループも十分な資金手当てはできないのではないかとコメントしている。一方、G9コンソーシアムのリーダーのSingTel OptusはSydney Morning Heraldに対し、「このRFPスケジュールは非常にタイトであり、Telstraに有利である。Singtel Optus及びG9メンバー（脚注）は向こう10年間、Telstraに支配的な地位を与えるのがよいか慎重に検討する必要がある」と述べている。

4 - 1 規制見直しに関する意見書

NBNのRFP締切の1ヶ月前の2008年6月25日に締め切られたNBNの建設・運営に関する規制見直しの意見書については80以上の関係者から意見書が提出された。



（脚注） G9コンソーシアムは2007年4月にFTTN網を所有する「FANOC (Fibre Access Network Ownership Company)」設立とFTTN網の管理・運営を行うSpeedReach設立を骨子とする事業計画案をACCCに提出している。

4 - 1 - 1 Telstraの意見書

NBN建設受注の大本命と見られるTelstraはその意見書の中で、豪州全体がNBNの建設・運営の便益を最大限に享受するには、政府が将来を見据えた規制変更を早急に実施^(脚注1)する必要があると指摘した。

NBN建設計画は豪州における史上最大規模のインフラ整備であり、数十億豪ドル規模の投資、5万ヶ所以上のノード、10万km以上の光ファイバー敷設を必要とするものである。Telstraには技術、ノウハウ、経験及びリソースもあり、NBN建設の準備は既にできているが、一方で、政府は十分な投資を引き付けられるように規制を改善すべきである。更に、政府が早急に規制変更の決断をしなければ計画自体が立ち消えになる可能性もあると牽制している。

規制の見直し関係ではTrade Practices Act（取引慣行法）のPart XIB及びPart XIC（相互接続・アクセス開放義務等の支配的通信事業者に係る条項）の見直しに^(脚注2)も言及している。

Telstraは全てのリテール通信事業者に公平なアクセスと同時にすべてのプロバイダー（含むTelstra）に1つのプラットフォームが提供され、サービスや料金面での競争が可能となるオープン・アクセス方式のNBNを全面的に支持するとの立場を強調している。また、NBNのコアであるWholesaleサービスはTelstraの事業部門と同等な条件ですべてのaccess seekersにも認められるべきとした。更に、現在の規制はNBNが提供するネットワーク、サービスやアプリケーションを想定して策定されたものではないので、単純で古い電話サービスをベースにした規制は早急に改善すべきとした。



^(脚注1) 2006年6月からのTelstraの運営分離を実現させた1997年改正電気通信法61Aによれば、2009年7月1日までに通信市場の競争状況等を考慮してTelstraの運営分離の見直しを実施するとされている。Telstraは2009年7月まで待つことなく、NBNの建設・運用に伴う規制の見直しの中で合わせて運営分離を含めた現行の規制の枠組みを前倒しで見直すべきとしている。

^(脚注2) Telstraは2007年1月にACCC決定で示されたアクセス料金が安すぎることを不服として、正当な対価を伴わない強制的な財産取得は憲法違反としてACCCや競合事業者を提訴していたが、2008年3月6日、豪州連邦最高裁判所はTelstraのローカルループへのアクセスに関する同社の訴えを退けた。最高裁判所は「取引慣行法に基づくアクセスレジームは財産の取得に当たらない」との判断を示し、Telstraの提訴を却下している。この際、Telstraはこの判決に猛反発し、最高裁の判決は「建設より買え（Buy, don't build）」とのメッセージであり、取引慣行法の下での将来投資の見直しもありえるとのコメントを出していた。

Telstraが意見書の中で示したNBN構築に関連した現行の規制の見直しに関するコメントの抜粋は図表4の通りであるが、特に、現行のアクセスサービスの提供義務解除や柔軟な価格設定を求めて、取引慣行法等の早急な見直しを意識したコメントになっている。

図表4：Telstraの規制見直しに関する主要な論点

項目	NBN建設で修正すべき規制内容
取引慣行法Parts XIB/XIC適用	出資者が信頼をおけるSingle processが必要 Parts XIB/XICに代わる新たな規制の枠組みが政府と入札決定者との間で確認されるべき
強制アクセスの範囲	オープン・アクセス原則は支持。 ・アクセスレジームはボトルネックを反映した規制慣行に従うべき ・NBN所有者は自己のリテールサービス用のwholesaleサービスの提供を要請されないこと ・NBNは代替的なネットワークインフラの提供機会を提供するため、競争分野でのアクセスはroll back access規制とすべき
アクセス料金 TSLRIC（長期増分費用モデル）の適用	Value-based pricing（価値ベース料金）を採用すべき ・適切な投資インセンティブ確保（脚注） ・NBNでは多数のプラットフォームにより多様なサービスが提供され、共通費用や個別費用の配賦が困難
価格柔軟性	NBNでは需要が不明確な多くの新サービスが提供されるため、リテール及びwholesaleで合理的な価格柔軟性が要求される
現状のアクセスサービス	ULLS（Unbundled Local loop service）及び LSS（Line sharing service）はNBNの中では技術的にも経済的にも共存しないので、廃止すべき
土地へのアクセス	予定された線表の中でNBNのカバレッジと品質を達成するには土地へのアクセスが改善されるべき



（脚注）Telstraは既存の公衆網及びバックボーンを2010年までにFTTNに置換する計画を発表していたが、TelstraはACCCとの間の規制緩和・アクセス開放問題が暗礁に乗り上げたため、2006年8月に、FTTNの独自計画を白紙撤回した。Telstraは競争規制の見直しこそがFTTN計画推進の前提であると主張し、また、アクセス料金が一定の損益分岐点を越えて安く設定されると設備投資を回収できなくなる恐れがあると繰り返し主張していた経緯がある。なお、Telstraは今回のNBN網建設の投資リターンとして18%を想定していると言われている。

消費者保護	<ul style="list-style-type: none"> ・ NBNの規制されるwholesale料金と競争的性格からは不必要なりテール価格規制は排除すべき ・ 既存網からNBN網への移行期間を含めた緊急サービスの提供 ・ ユニバーサルサービス義務基金の改定
-------	--

ライバル企業から問題提起されている構造分離(Structural Separation)に関して、Telstraは海外の主要キャリアはどこも垂直統合モデルで成功しており、アクセス分離を導入したどの国の例も順調には機能していない。また、2006年に導入されたTelstraの運営分離(Operational Separation)は順調に機能しており、NBN建設・運営に関する政府の要求はオープン・アクセスの担保であり、構造分離は必須ではなく、政府からも要求されていないと反論している。

更に、BTのアクセス分離に携わった前Ofcom委員のMr. Kip Meekの「構造分離はリスクやコストを伴うもので、英国での議論は豪州の現状には馴染まない」等の数名の学識経験者のコメントを添えて、その必要性を否定するコメントを提出し、図表5のような海外のアクセス分離の事例を紹介している。

図表5：海外におけるアクセス分離状況等

海外事例・有識者コメント	内容
海外におけるアクセス分離事例	32ヶ国(OECDとSingapore及びHK)の内、5ヶ国でアクセス分離が導入されているが、順調に機能していない
BT OpenReach	OpenReach設立後のBT Wholesaleのサービスは遅く官僚的になっている。また、費用面でも2003-2007年のBTの資本的支出(capital expenditure)は30%も増加しているが、2003-2006年の資本的支出の増加の56%はOpenReachである。この分離は「Dysfunctional separation(機能していない分離)」と言える
EU	デンマーク、フランス、ドイツ及びスペインの規制機関はいずれもBTモデルに追随する意向はなく、アクセス分離には慎重。EU委員会の中でも強制的な構造分離案に反対の意見が多い
TNZ 運営分離	TNZは運営分離組織のChorusを設立したが、その費用に1.3-1.8億NZドル(88億円-122億円) <small>(為替レート)</small> も要しており、コスト面で正当化できない



(為替レート) 1NZドル = 68.01円 2008年9月1日 TTM


シンガポールにおけるNGN入札プロセス時の議論	NGNのNetCo（所有会社）とOpCo（運用会社）の構造分離が検討されているが、豪州とは状況が異なる。SingTelは公的資金投入の場合には構造分離は必須としているが、学識経験者は公的資金投入の場合はオープン・アクセスが一般的であり、構造分離は必然ではないとコメントしている。SingTel自身も自分のインフラ設備の構造分離には反対している。
Kip Meek 前Ofcom委員	英国のアクセス分離ケースは非価格競争（non-price competition）状態を改善するための措置であり豪州にはそのような状況は存在しない。構造分離は莫大なコストとリスクを孕んでいる

4 - 1 - 2 SingTel Optus等競合事業者の意見書

SingTel Optus、AAPT、Terria、Vodafone Australia及びGoogle等関係者の大半の意見書の結論は「NBNのオープン・アクセスを実現する最適な解はNBN所有者とリテール通信事業者との構造分離である」としている。

Telstraは2006年に導入された同社の運営分離は順調に機能していると主張しているが、競合事業者のSingTel OptusやAAPT等は異口同音に現在の規制枠組みは全く機能していないと指摘している。意見書の多くはTelstraの垂直統合や運営分離の問題点を是認するACCCのGraeme Samuel委員長のスピーチや議会での証言^(脚注)を引用している。

取引慣行法Part XICによれば、ACCCによるDeclaredサービスの暫定料金案（Indicative price）の提示を受けてからTelstraとの料金・提供条件の交渉が開始されるが、このACCCの決定に通常約2年。Telstraとの交渉が長期間、難航している間にACCCの暫定料金案の有効期間が切れ、再度、新しい暫定料金案での交渉が再開されるケースもある。最終的に、Telstraとの交渉が不調に終わった場合には裁判所での調停となるが、このような場合、解決に最低でも5年以上も要することになる。なお、2008年6月現在、Telstraとのアクセス料金に関し、47件が調停・提訴中とのことである。Telstraの姿勢は合理的なアクセスの提供条件を交渉で解決しようと言う

 (脚注) 2004年7月22日のSpeech。「In addition to Telstra's horizontal and vertical integration, its full ownership of the main pay TV distribution network and copper network, as well as its 50% shareholding in Foxtel, also act to stifle competition, even in new and emerging market.」2008年6月5日の豪州議会「Senate Standing Committee on Economics Estimates」での証言。「ACCC would have to say that the regime is fundamentally unduly complex. There is a lot of discretion left to Telstra ...」

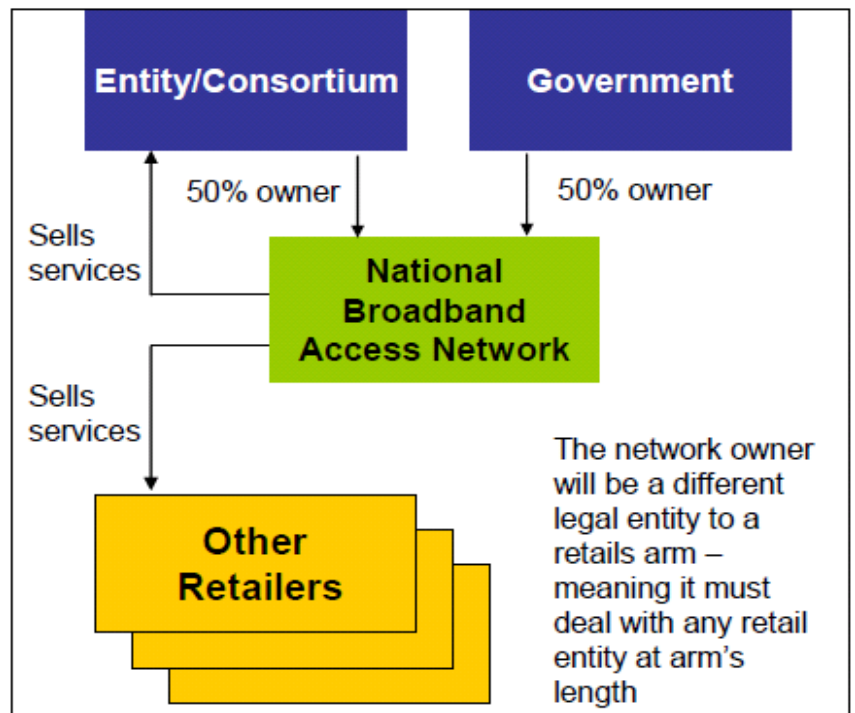
より、調停や法廷に持ち込むことで解決しようとするものであり、この莫大なリーガルコストは最終的にはエンド・ユーザに跳ね返ることになると現状の困窮を訴えている。

Vodafone Australiaはモバイル通信が固定通信から置換されているのは世界的な潮流である。NBNが固定であろうが、モバイルであろうがモバイル通信サービスの提供に大きな影響を与える。NBNは単に固定通信の問題でなく、他通信サービスのバックボーン機能としても利用される。従って、NBNの問題はNBNを利用するすべての通信の問題である。すべての豪州国民の便益を最大現に実現できる真のオプションは構造分離であると指摘している。また、Googleはaccess seekerでないとしながらも、NBNの目的を達成するには強制的な機能分離か構造分離が必要とコメントしている。

SingTel Optusは構造分離を可能とするNBNの所有権モデルを図表6の通り提案している。

図表6：NBNの所有権構造モデル概念図

Exhibit 13: Proposed ownership structure for the NBN



(出典：SingTel Optus意見書)

SingTel Optusは政府が出資して、NBN所有事業体の株式を維持するのであれば、仮にTelstraが入札事業者に決定されても、NBN所有事業体の法的性格はTelstraとは別人格の法人となる。Telstraのリテール部門も当然、このNBN所有事業体とwholesaleの契約を締結する必要があるため、この形態は明らかに構造分離モデルになるとしている。

SingTel Optus等の競合事業者はChris Doyle博士（Warwick大学）のレポートを参照し、「Telstraの支配的ポジションを弱体化させ、NBNのオープン・アクセスを担保するには現状の規制の枠組みはもはや機能不全である。NBNを効率的に建設・運用するには構造分離以外の方策はなく、NBNの価格や利用条件もNBNの所有者が決定するのではなく、ACCCが決定すべき」とコメントしている。

競合事業者の大半もACCCの機能・役割の強化を要求している。現行の取引慣行法Part XICの枠組みでは最終的にTelstraとの料金交渉が必要であるが、オープン・アクセスを保証し、リテール事業者すべてが公平で同等な料金でのサービス提供を受けるにはNBN所有者に裁量が残る現行取引慣行法でのアクセス規制を見直す必要があるとしている。NBNの透明で公平なアクセス料金や提供条件を担保するにはACCCによるwholesale料金決定が望ましい。ACCCの中立性を高め、集中的な機能を強化できるように現行の規制の見直しは是非とも必要であるとしている。

【コラム】Telstra v.s. SingTel OptusのNBN建設に関する場外バトル

2008年7月10日、SingTel OptusはTelstraのブロードバンドDSL料金はOCED18ヶ国の中で「Gold medal price」と発表した。調査はSpectrum Value Partnersが実施したものであるが、TelstraのDSL料金は月間500MB以上の伝送量の全ての料金プランで、18ヶ国中で最高か2番目に高いことが判明したとしている。料金水準の比較には初期費用、月額固定料金、月額従量制料金の過去12ヶ月の平均を算出する総ブロードバンド料金が用いられている。この調査結果を受け、SingTel Optusはブロードバンド料金が高いのはTelstraの市場支配力によるものとし、NBNへのTelstra参加により、豪州のブロードバンド料金が更に高くなるのではとの懸念を表明した。

このSingTel Optusのコメントに対し、2008年8月28日、Telstraは3Gのカバレッジに関するSingTel Optusとの比較結果を発表した。この調査はSingTelの3Gの人口カバレッジが85%であるとの主張に対抗するものであるが、Telstraは3GのNext Gのネットワークは10ヶ月で構築されており、人口カバレッジは2006年10月には98%、2008年の早い時期には99%に達した。Telstraによれば、SingTel Optusの3Gの人口カバレッジは2009年ようやく98%に達する見込みであり、近年のSingTel Optusのネットワークへの投資は不十分であり、暗にNBN建設の資格はないとのコメントを発表している。

4 - 1 - 3 Telstraの反論

2008年7月4日、Telstraは競合事業者から提出された規制の見直しに関する意見書について、「利己的な動機付けのために国民的インフラ計画を利用している」と具体的な競合企業名を挙げて痛烈に非難する声明を発表した。

TelstraのDr. Phil Burgess (Group Managing Director for Public policy and

communications) は「競合事業者は高速のブロードバンドを建設し、より良いサービスを提供する真の競争環境を実現する意欲は全くない。投資、改革、消費者の選択肢及びデジタル経済を促進させるための規制見直しとは何らの関係もなく、NBN計画を反Telstraキャンペーン促進に利用していることを露呈しているにすぎない。競合事業者は競合している特定分野での自社の利益を確保するため、政府による強制的なTelstraの構造分離を求めているに過ぎない」と批判した。

競合事業者の意見をすべて受け入れるとすれば、Telstraは12の会社に分割されることになる。モバイル事業者はTelstraのモバイル事業の分割を、ISPはBigpondの分割を、コンテンツプロバイダーはBigpondやFOXTELの分割を望んでいる。

また、同氏は具体的な企業名を挙げ、それぞれの意見書でのコメントを非難した。「Vodafoneは世界で第3番目の通信会社にも係わらず、政府を利用して、Telstraの機能を弱め、モバイル分野での競争廃止を目論んでいる。SingTel Optusも同様である。親会社のSingTelは豪州では熱烈にTelstraの構造分離を主張しているが、シンガポールでは同社のアクセス分離には強硬に反対している。構造分離が海外市場の豪州で良いアイデア (great idea) に該当するのであれば、そのような悪いアイデア (bad idea) を何故、SingTelはシンガポールで導入しようとししないのか? Googleはaccess seekerでないが、莫大な建設費がかかるネットワーク建設を意識した上でNBNへのfree accessを望んでいる」と反発した。

5 RFP提出期限の延期と提出期限の最終決定

NBN計画のRFPスケジュールでは、入札予定者が提案書作成に必要な既存通信網へのアクセス期間を12週間としていた。しかしながら、Telstraからの既存通信網 (copper network) の情報開示が不十分とされたため、2008年5月22日、DBCDEはRFPのスケジュールの見直しを余儀なくされ、RFPの提出期限を一旦、(Telstraの情報開示後12週間後の) 2008年9月17日に延期していた。

2008年7月6日、DBCDEは「2008年改正NBN通信法案」を公布し、7月18日からは入札予定者によるNBN計画の建設・運営に必要な既存通信網の情報への閲覧を可能とした。しかしながら、Telstraの既存通信網の情報開示は不十分であるとの声が依然として多数であった。2008年8月7日、DBCDEはTelstraからの情報開示は提案書作成には十分であるとしながらも、提案書作成段階での問題点を明確にし、より柔軟な既存通信網の情報提供を可能にするため、既存通信網の情報開示の最終提出期限を8月22日までとするの方針を発表した。

このような情報開示問題でRFPスケジュールが遅れている中、連立野党の影の内閣のBruce Billson通信大臣は「NBN建設にはTelstraの構造分離が必要」との見解を示した。このコメントに対し、2008年8月27日、Telstraは「構造分離はNBNの選択肢ではない」との声明を直ちに発表している。

Telstra の David Quilty (Group Managing Director, Public Policy and Communications) は「NBNは既存のTelstra通信網の重要なupgradeであることを忘

れて、誰もがNBNにはTelstraの構造分離が必要と叫んでいる。構造分離が必須であれば、TelstraがNBNを建設しないことは100%明確である。海外の事例や経験でもアクセス分離が上手く機能していないことは証明されている。アクセス分離は費用が嵩張り、効率性を減少させ、将来のイノベーションを抑えるだけでなく、最も重要なことは投資を無駄にさせることである」と反論している。更に、連立野党に確認した所、Billson議員が主張しているTelstraの構造分離は連立野党の合意された政策ではないことを確認したと補足した。

2008年9月3日、DBCDEはTelstraから8月22日までに提出された既存通信網の情報開示は要件を満たしていると判断し、Conroy通信大臣はNBNのRFPの提出期限を2008年11月26日にすることを発表した。

Conroy通信大臣のNBNのRFP提出期限の正式決定発表を受け、同日、Telstraは「NBNの建設は豪州の将来経済の繁栄を確約するために緊急に要求されているものであり、株主の意向が建設を進めるといふのであれば、Telstraはワールドクラスのオープン・アクセス可能なNBNを予定期間内に建設する準備はできている」との声明を発表した。また、Telstraが求めるオープン・アクセスとは競合事業者がTelstraのビジネス部門(リテール部門)と同等な条件でNBNにアクセスできることである。構造分離はコストを増大させ、投資意欲を殺ぐだけであり、世界中で上手く機能していないと再度、構造分離に反対するTelstraの立場を明確にした。

RFPの提出期限が2008年11月26日と確定したことから、今後はTelstra及びTerriaがどのような提案書を提出してくるかに焦点が移ることになる。Conroy通信大臣は焦点となっているTelstraの構造分離問題に関して、正式な見解を示してはいないが、NBN建設に関連して、現行の規制の枠組みの見直しについては慎重に検討しているといる。

仮に、政府の出資がなく、TelstraによるNBN単独建設であれば、Telstraの主張通り、垂直統合の中での何らかの解を模索することが可能かも知れない。しかしながら、政府が50%出資するNBN計画の中で、合理的なオープン・アクセスを担保する枠組みを創出することのハードルは高い。規制の見直しの意見書を求めた政府としても、現状のTelstraの運営分離で良しとする幕引きは困難であろう。運営分離以上のアクセス分離を実施しない限り、NBNのオープン・アクセスの実効性そのものは当然、疑問視されるであろう。この難問に対して、政府や専門家パネルがどのような解答を出してくるかであるが、まずは2008年11月26日のRFP締切期限までにTelstraやTerriaがどのような提案を出してくるかである。

SingTel OptusはTelstraとNBNのCo-ownerになる代替案もあるとしているが、現実問題としては困難であろう。また、豪州政府はNBNの総建設費を80億豪ドルと試算し、政府として47億豪ドルを出資するとしているが、一説には総建設費は250億豪ドル(2兆3210億円)近くなる見方もある。TelstraもNBNがユニバーサルサービスとされる場合には政府もそれなりの追加負担をすべきと牽制している。

【コラム】 SingTel Optus

SingTel Optusの母体は1981年設立の衛星運用会社AUSSATである。AUSSATは政府所有会社であったが、1994年の民営化に伴い、Optus Communicationsに売却された。設立当初のOptusの株主比率はMayne Nickless : 24.99%、Cable & Wireless : 24.50%、BellSouth : 24.50% AIDC : 10%、AMP : 10%、National Mutual : 6.02%であった。

1997年にCable & WirelessがBellSouthの所有株式を取得し、1998年にCable & Wireless Optusに名称変更。2001年にSingTelの100%子会社となり、SingTel Optusとなった。2007年3月期の売上げは74.75億豪ドル（6,942億円）であり、2007年10月の携帯電話シェアは33%。携帯電話の他に固定電話、データ、インターネット及びCATVを提供する総合通信キャリア。

📖 執筆者コメント

労働党新政権が進めるNBNの建設が実現可能性に向けて一步前進したのは事実であるが、RFPのスケジュールが確定したからと言って、予定通り、2009年前半に入札事業者が決定され、NBNの建設が開始されるとは限らない。

労働党政権はNBNのアウトラインを示したものの、NBNにより提供されるであろう新たなサービスや技術、更に、その多彩な新サービスが豪州にどのような経済効果を与えるかの青写真は何らも示していない。豪州のブロードバンド普及が諸外国に比較して遅れており、政府主導の税金を注ぎ込んでの早急な全国的なFTTN網の構築が必要としているに過ぎないと言えなくもない。

豪州の国土面積は日本の約22倍である。豪州の98%をFTTNかFTTPでカバーする全国ブロードバンド網を建設するというのは壮大な計画である。当然、政府が出資を予定している47億豪ドルの予算では足りず、半分（半分以上？）の出資は民間通信事業者に依存せざるを得ない。政府も入札で決定される事業者も当然、合理的な投資リターンを確保する必要があるが、一方で公平なオープン・アクセス提供義務も負うこととなる。

現在の議論は「Telstraの構造分離の是非」に集中しているが、構造分離推進派の競合事業者側には連立野党の一部議員（前Coonan通信大臣、Billson影の内閣通信大臣）の後ろ盾もある。Telstraは2008年9月5日にも、前日、Bangkokで開催されたITU会議でのMr. Meekの発言内容 - 「豪州でのアクセス分離議論は狂気であり、真の問題は同等なアクセスの確保である」 - を再度引用し、反構造分離キャンペーンを継続している。

全国的なFTTN網がNBNとしてどのような形で実現されるかはTelstraやTerriaが現在作成している提案内容如何である。前Howard連立政権はルーラル地方のブロードバンド振興には9億5800万豪ドルへの供出を決定したが、全国的なFTTN網の構築は税金投入でなく、商業ベースによる民間資金の有効利活用を狙っていた。

オープン・アクセスや規制見直しの議論も勿論、最重要課題の1つではあるが、そ

の前に明確にすべき事実はNBN計画の精緻な事業規模である。政府が想定する80億豪ドルの枠に本当に収まるのか、それとも一部関係者が指摘する250億豪ドルまで膨らむのかによっては議論の方向も変化してくる。

Telstraが指摘しているように、同社の3G Next G網の人口カバレッジは既に99%を達成し、SingTel Optusの3Gの人口カバレッジは2009年に98%に達する。豪州の携帯事業者（MNO）にはVodafoneもHutchisonも居る。モバイル・ネットワークは既に豪州の大部分をカバーしたと言っても過言ではなく、TelstraやSingTel Optusも都市部を中心にHFCでのCATVも提供している。また、全国をカバーするに相応しい衛星サービスもある。

政府としても「ブロードバンドありき」ではなく、NBNの「立ち居地」を明確にした上での振興政策を示す必要があるのではないか？NBN計画が順調に進めば、豪州の98%をカバーするNBNが完成するのは2013年と想定される。2013年にどのような新技術が利用可能になっているかは明確に断言できないが、その頃には、モバイルの世界では第4世代のサービスが開始されているかも知れない。

FTTN/FTTPベースの全国的なブロードバンド網の必要性にはその国固有の理由があり、その是非を問う必要性はない。しかしながら、豪州政府が、ワールドクラスの公平なオープン・アクセスの全国的ブロードバンド網の実現を真摯に目指すのであれば、政府が100%出資するNBN計画も選択肢の1つではなからうか？

📖 出典・参考文献

- ・ 豪ブロードバンド・通信・デジタル経済大臣ホームページ
- ・ Telstraホームページ
- ・ Optusホームページ
- ・ The Sydney Morning Herald
- ・ The Australian
- ・ TeleGeography
- ・ Communications Day

【執筆者プロフィール】

氏 名：恵木 眞哲（えぎ まさのり）

所 属：KDDI総研

専 門：アジア・大洋州の通信市場に関する調査研究

最近の主なレポート：

「中国携帯市場の最新状況等について」(KDDI総研 R&A 2008年3月号)

「インド携帯通信市場の動向について」(KDDI総研 R&A 2008年7月号)

「21世紀社会主義台頭と中南米携帯市場について」

(KDDI総研 R&A 2008年8月第2号)

E-mail : ma-egi@kddi.com