

意見書

平成 21 年 9 月 7 日

情報通信審議会

電気通信事業政策部会長 殿

郵便番号 158-0058

住所 (ふりがな) とうきょうとみなとくあかさか 3-13-3 313ビル4階
東京都港区赤坂3-13-3 みすじ313ビル4階

氏名 一般社団法人オープンモバイルコンソーシアム 認証課金分科会

情報通信審議会議事規則第5条により、平成21年8月6日付け情審通第57号で公告された「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」
答申(案)に関し、別紙のとおり意見を提出します。

1. はじめに

当コンソーシアムは、モバイル業界の発展と利用者利便の増進を目的としてオープンで公正なモバイル環境を整備するための提言や制度設計を行うべく、モバイルインターネットにおける広告主、コンテンツプロバイダー（CP）、課金事業者などを主な構成員として設立された団体です。その活動の一環として、総務省の「通信プラットフォーム研究会」の報告書に基づいて設置された「モバイルプラットフォーム協議会」にも参加させていただき、本件答申案の第4章でも取り扱われている各課題を含む通信プラットフォームの諸課題について、携帯事業者との間で具体的な協議を行って参りました。

モバイルプラットフォーム協議会における協議の構造は、通信プラットフォームの所有者であり強大な市場支配力を背景に通信プラットフォームに関するあらゆる意思決定を自由に行うことのできる携帯事業者とその携帯事業者の了解や承認を得ない限り通信プラットフォームを利用したエンドユーザー（携帯利用者）向けのサービスを提供することのできないCPや課金事業者との間の協議であり、当初は、一方的な展開となることが懸念されておりました。しかしながら、これまでの協議については、CP等から提出された意見・要望に対し携帯事業者側でも大変真摯な取組みをしていただいたことに加え、総務省からも協議会にオブザーバー参加をいただいたことや学識経験者による中立的な立場からの取りまとめがなされたことなど関係者の多大なるご努力の結果、携帯事業者とCP等との間には一定の相互理解が芽生えるなど、協議を行っていく上での環境整備ができた点で一定の評価をすることができると考えております。

ただし、各課題に関する具体的な協議については一定の方向性が見出されたものもある一方で、大部分の項目については今後の協議に問題解決を委ねることになっており、今後とも引き続き関係者によるさらなる努力が必要な状況であると認識しております。この点、本件答申案にて通信プラットフォーム機能を「注視すべき機能」に位置づけた上で、事業者間協議の進展状況を注視し必要に応じて適切な対応を行うことが提言されていますが、当該提言に基づいて行政による「注視」が継続・強化され、協議会における協議の状況に応じてタイムリーかつ適切な措置が取られることに大いに期待されるものであり、また、今後の協議の成功に必要な要素であると考えます。特に、協議の一方の当事者であるCP等は、携帯事業者に比べて経営体力が極めて小さい企業体を中心である上、協議の相手であり、かつ、サービスによっては競合相手でもある携帯事業者との間で通信プラットフォームを介した接続をしなければエンドユーザー（携帯利用者）へのサービス提供ができないという特殊な構造下にあり、行政においてもこうしたCP等の状況や協議構造を十分に考慮に入れた対応を取ることが望まれるところであります。

モバイルプラットフォーム協議会における具体的な協議事項と協議状況は以下のとおりであり、こうした協議の実態を踏まえ、当コンソーシアム認証課金分科会として本件答申案に対して、下記2「具体的内容」に示すとおり意見を述べさせていただきます。

*モバイルプラットフォーム協議会における協議事項と協議状況（詳細は、http://www.yougolab.jp/mpc/pfkyo-report_0807.pdf 参照）

1. 公式サイトにおけるコンテンツ掲載基準の透明性向上

【内容】

いわゆる公式サイトにおけるコンテンツ掲載基準の一層の透明化やコンテンツ作成・改変などの際のさらなる機動的な対応の可能性につき協議を行った。

【協議結果】

- ① 掲載不可能なネガティブリストの一層の具現化、課金を伴わないコンテンツ掲載基準を別建てにする案等について協議がなされたが、現状においては新たな措置を講じるべきとの結論には至らず、今後状況に応じた協議を行うこととする。
- ② また、本件に関する実態上の問題の多くが、2.のリンクアウトが今後円滑に運用されることによって解決される可能性もあるため、本件については2.についての今後の協議と併せてあらためて必要な協

議を行うこととする。

2. リンクアウトの運用方針の明確化・柔軟性の確保

【内容】

ユーザーの安全性を確保しつつ公式サイトから一般サイトへのリンクアウトについてのニーズにより適切に対応する観点から、運用方針の明確化や柔軟性の確保等について協議を行った。

【協議結果】

- ① 従来のリンクアウトのほか、協議の中で「ブリッジ・ページ」により公式サイトとそれ以外での責任分界を明確にする方法の提案がなされ、一部事業者が7月から取扱いを開始、またはその導入の検討を開始した。
- ② このため、本年秋を目途として、ブリッジ・ページを経由するものを含めリンクアウト全般の運用実態等を踏まえた課題のレビューを改めて行い、当該レビューを踏まえた協議を実施することとする。

3. 認証課金機能の開放と多様化

【内容】

これまで、公式サイトにおけるデジタルコンテンツへの認証課金手段は、携帯事業者による情報料回収代行に限定されており、また、一般サイトに対し当該機能は提供されていないが、認証課金機能の多様化によるビジネス拡大、ビジネスモデルの多様化、ひいては利用者利便の向上を図るため、「一般サイトに対する携帯事業者による課金機能の提供」及び「公式サイトの認証課金手段の多様化」の実現について協議を行った。

【協議結果】

- ① 「一般サイトに対する携帯事業者による課金機能の提供」については、ユーザー・CP・携帯事業者間の責任関係が明確化され、消費者保護のための要件が確保されることを前提として、実現に向けた検討を進める。
- ② 「公式サイトの認証課金手段の多様化」についても、上記と同様、ユーザー・CP・携帯事業者・課金事業者間の責任関係が明確化され、消費者保護のための要件が確保されることが前提となるほか、携帯事業者、課金事業者、CPの間の個別協議によりビジネスベースの課題解決が図られることが必要であり、これらを前提として実現に向けた検討を進める。
- ③ 上記①②で言及している、ユーザー・CP・携帯事業者・課金事業者間の責任関係や消費者保護のための要件を明確にしていくことは、関係事業者に共通する課題であるため、本年中を目途として、それらを規定する標準的な枠組みとして「認証課金標準ガイドライン」(仮称)を策定し、またその運用の枠組みについての検討を行うこととする。
- ④ 上記標準ガイドラインの策定や運用の枠組み等の検討を行うため、モバイルプラットフォーム協議会の下に、各携帯事業者、各CP関係団体の代表者から構成される起草委員会を設け、早期に具体的な作業に着手する。
- ⑤ 標準ガイドラインで規定するものとして検討を行う項目としては、ユーザー・CP・携帯事業者・課金事業者間の責任関係、未成年者保護等消費者保護のための要件、一般サイトのCPや外部課金事業者としての適格性その他決済の安全性・信頼性に関する事項等が想定されるが、具体的には起草委員会において、必要に応じて有識者や関係行政機関の意見も踏まえ検討を行う。
- ⑥ 標準ガイドラインに沿った個別事業者間のビジネスベースの協議についても、上記検討の進捗に応じて順次進める。

4. その他(14項目):

【協議結果】

今後とも、個別の項目ごとに関係者による必要な対応が進められることが期待されるが、関係事業者共通の問題として協議すべき新たな検討課題が生じた場合には、本協議会においても必要な対応を行っていくこととする。

2. 具体的内容

第2章「モバイル市場の公正競争環境の整備」について

「1. 第二種指定電気通信設備制度の検証」関連

(1) 規制根拠・規制内容

該当箇所	答申(案)	具体的内容(OMCの意見)
p.11-13	<p>二種指定制度(が一種指定制度)と大きく異なる点は、一種指定制度では、加入者回線を相当規模有する事業者のネットワークとの接続が、他事業者にとって事業展開上不可欠であり、また利用者利便の確保の観点からも不可欠であるとし、一種指定事業者の圧倒的な交渉力の源泉を設備のボトルネック性に見出している点である。</p> <p>(中略)</p> <p>電波の割当を受けた事業者のネットワークについて、<u>一種指定制度と同様のボトルネック性を認め、これを規制根拠としてすべての携帯事業者を二種指定制度の対象とすることは、以下の点から適当でないと考えられる。</u></p> <p>ア モバイル市場には、固定網と異なり、加入者回線を含めて自らネットワークを構築して全国レベルで事業展開を行う携帯事業者が複数存在していることから、<u>利用者・接続事業者双方にとって、ネットワークの代替性が存在していること。</u></p> <p>イ 固定通信市場でも、ボトルネック性の存在は、すべての事業者の加入者回線ではなく、シェア50%を超える事業者の加入者回線にのみ認められており、モバイル市場において、端末シェアと無関係に、<u>すべての携帯事業者のネットワークにボトルネック性が認められるかについては慎重な判断が必要であること。</u></p> <p>ウ また、モバイル市場では、2007年に新規事業者も参入し、設備競争やサービス競争が活発に行われる中で、<u>サービスの多様化や利用者料金の低廉化が一定程度進展している状況にあり、すべての携帯事業者のネットワークにボトルネック性が認められるほど、公正競争環境が阻害されているとは言えないこと。</u></p>	<p>答申(案)では、携帯事業者の設備にはボトルネック性がないとしてすべての携帯事業者を二種指定制度の対象とすることは適当ではないとしているが、以下の理由から、<u>少なくとも携帯電話市場シェアの約95%を占めている上位3社については二種指定制度の対象とする方向で再検討すべきである。</u></p> <p>(理由)</p> <p>◆ 電気通信審議会(当時)で二種指定制度について議論された2000年当時は、携帯電話は音声利用が中心であり、いわゆるモバイルインターネットの加入者数は460万~2700万加入程度と、今日の5~30%の利用者しかいない状況を前提にした議論であった。このため、接続ルールについても、<u>携帯事業者間の接続を対象に検討されており、モバイルインターネットにおける携帯事業者とコンテンツプロバイダーや課金事業者等(以下、「CP等」という。)</u>の接続については検討の対象とされていなかった。モバイルインターネットにおける接続の問題は、携帯事業者相互間の問題であった伝統的な電話の接続のケースとは異なり、携帯事業者とCP等の携帯事業者以外の者との接続の問題となっており、<u>接続問題の構造が従来とは異なる。CP等にとっては、携帯事業者と接続しなければ事業そのものが成立しない点で、携帯事業者の設備にはボトルネック性が存在している。</u></p> <p>◆ 左記「ア」で、「ネットワークの代替性が存在する」とされているが、<u>CP等にはネットワークの代替性はない(A携帯事業者から接続を拒否されるとA携帯事業</u></p>

		<p>者のユーザーにサービスを提供する道が閉ざされる)。</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 左記「イ」で、固定通信市場のケースでボトルネック性はシェア 50%を超える事業者のみに認められているとされているが、現実には当該事業者のシェアは 9 割を超えており、一種指定の効果は市場シェアの 9 割以上に及んでいる。この点、モバイルについては、携帯事業者の市場シェアは上位 3 社と下位 2 社で大きく開きがあり、<u>上位 2 社ではシェアは 75%にしかならず、上位 3 社でようやく市場の 90%を超えるという実態に即し、一種指定の状況を勘案して判断すると、上位 3 社の携帯事業者を二種指定にすることには一定の合理性がある。</u> ◆ 左記「ウ」で、「モバイル市場ではサービスの多様化や利用者料金の低廉化が一定程度進展しており、すべての携帯事業者のネットワークにボトルネック性が認められるほど公正競争が阻害されているとは言えない」とされているが、これは携帯事業者相互間の接続について論じたものであり、<u>CP 等に対して提供されるサービスの多様化や料金の低廉化はまだ十分に進んでいるとは言えない。</u>すべての携帯事業者にボトルネック性を認める必要性は確かに薄いですが、上位 3 社についてはボトルネック性を認めるべきである。
--	--	--

(2)アンバンドルや標準的接続箇所の考え方

該当箇所	答申(案)	具体的内容(OMC の意見)
p.16	<p>二種指定制度においては、アンバンドル制度は存在しない。このため、他事業者から要望された機能をアンバンドルするか否かは、二種指定事業者の自主的な判断に委ねられており、現在は、事業者間協議により交渉し、<u>協議での合意形成が困難な場合は、事後的な紛争処理で対応することとされている。</u></p>	<p>CP 等のほとんどは電気通信事業法上の電気通信事業者ではないため、協議の結果合意形成ができなかった場合でも事業法上の紛争処理で対応することはできない状況。この点、事業者間の協議では、携帯事業者と CP 等との交渉力格差は歴然としており、<u>自主的な事業者間協議だけで接続問題を解決するには限界があること</u>に留意が必要である。</p>

(3)接続料算定の考え方

該当箇所	答申(案)	具体的内容(OMC の意見)
p.17	二種指定事業者が接続事業者に対し一方的に貸し、接続事業者が二種指定事業者から一方的に借りる関係になる機能については、電話のような双方向型通信に比べると、 <u>二種指定事業者に接続料を設定する誘因が働きにくいと考えられること。</u>	左記に加え、携帯事業者と競合するサービスを提供しているCP等(たとえば課金事業者)については、接続料の設定以前に、接続そのものが拒否されてきたケースもある。

(5)その他

該当箇所	答申(案)	具体的内容(OMC の意見)
p.19	<p>標準的接続箇所については、アンバンドルと比較すると、一種指定制度でも公正競争上の問題となるケースが少ないこと、また二種指定設備にはボトルネック性がないこと等を踏まえ、<u>現行の事業者間協議による合意形成を尊重しその促進を図る枠組みを引き続き維持することが適当である。</u></p> <p>この際、過度の経済的負担とならない限り、事業者の要望に応じて適時適切に接続箇所を設置することが、多種多様な形態で接続を行い創意工夫を活かしたサービスを実現するために望ましいことから、総務省においては、事業者間協議の促進を図る観点から、「<u>第二種指定電気通信設備制度の運用に関するガイドライン</u>」において、当該協議における留意点の整理をすることが適当である。</p>	<p>前述のとおり、CP等から見ると携帯事業者の設備にはボトルネック性が存在するため、CP等と携帯事業者(市場シェア上位3位の携帯事業者)の接続について、アンバンドルすべき機能の特定については事業者間の協議にゆだねるとしても、<u>上記携帯事業者についてはCP等から接続要求に応じる義務があることについて接続ルールで明記し、少なくともCP等からの要求が門前払いとならないような措置を取るべきである。</u> その上で、左記ガイドラインにて協議の留意点について整理すべきである。</p> <p>なお、モバイルインターネットにおける携帯事業者とCP等との接続は、通常のインターネットを介した接続であるため、低位レイヤーの接続は実現しているものの、アプリケーションレイヤー等上位レイヤーでの取扱いが問題となって接続できないケースや事業戦略上の問題で接続できないことも多い点にも留意が必要である。</p>
p.22-25	<p>接続料原価算定プロセスの整理に当たっては、配賦基準やトラフィック連動コスト・契約数連動コスト等の概念・内容についても考え方を整理することが必要である。</p> <p>(中略)</p> <p>二種指定制度でも、接続料原価に算入するコストは「設備に係る費用」をベースとする考え方を採用することが適当である。</p> <p>(中略)</p> <p>二種指定事業者の接続料原価に通信販売奨励金や広告宣伝費等の営業費を算入することは適当ではない。</p> <p>(中略)</p>	<p>左記の考え方については、<u>携帯事業者(市場シェア上位3位までの事業者)とCP等との接続にも適用されることについて、答申の中に明記すべき。</u></p> <p>なお、当該算定方式の適用開始を2010年度としているが、現在協議中の携帯事業者とCP等との協議においてもこの考え方を適用することができるよう、<u>開始時期は「今年度以降速やかに実施」とすべきである。</u></p>

	<p>接続料原価に算入可能な営業費は、設備との関連性を厳格に判断した上で、できる限り具体的かつ明確な形で整理することが必要である。</p> <p>(中略)</p> <p><u>当該ガイドラインに基づく接続料算定は、次々期接続料(2010年度接続料)から行うことが適当である。</u></p>	
p.29	<p>二種指定事業者か否かにかかわらず、…(略)…現時点では二種指定制度の規制根拠の見直しまでは必要ないと考えられること、また二種指定事業者以外の事業者であるソフトバンクモバイルからは、公正な接続料算定ルールが確立されれば、関連する情報の開示等を積極的に実施する考えが示されていることから、<u>今回は、規制対象の拡大というアプローチではなく、二種指定事業者以外の事業者による自主的な取組に期待する形で整理することが適当である。</u></p>	<p>2009年7月時点での携帯電話各社の市場シェアは、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・NTTドコモ：48% ・KDDI：27% ・ソフトバンク：19% ・ウィルコム：4% ・イーモバイル：2% <p>となっており、3位と4位の間にシェアの明確な差が生じている。また、市場実態としては、この3位以上と4位以下の事業者ではCP等への影響力や市場への影響力にも明確な差がある。したがって、<u>上位3位までを二種指定の対象とすべきであり、二種指定の対象を上位2社に限定することには合理的理由があるとは言えない。</u></p> <p>なお、第3位の携帯事業者においては「公正な接続料算定ルールが確立されれば、関連する情報の開示を積極的に実施する」ことを表明しているとのことであり、当該事業者が二種指定を受けたからと言って実質的な負荷等が増えるわけではない。</p>

第4章「通信プラットフォーム市場・コンテンツ配信市場への参入促進のための公正競争環境の整備」について

「1. 通信プラットフォーム機能のオープン化」関連

(1) 移動網の通信プラットフォーム機能

該当箇所	答申(案)	具体的内容(OMCの意見)
p.69-70	<p>総務省においては、当該機能(=課金機能・コンテンツ情報料回収代行機能)を「注視すべき機能」に位置付けた上で、事業者間協議の進展状況を注視し、必要に</p>	<p>現在、通信プラットフォーム研究会の報告書を受けて設置された「モバイルプラットフォーム協議会」の下に、課金機能・コンテンツ情報料回収代行機能に関して答申</p>

	応じて適切な対応を行うことが適当である。	案で指摘された問題について、携帯事業者と関連の CP 等でガイドラインを策定すべく、「認証課金標準ガイドライン起草委員会」を設置し、議論を開始したところである。総務省においても、左記答申案が示すとおり「事業者間協議の進展状況を注視」する観点から、 <u>同委員会の活動状況についても随時状況を把握し、都度必要な措置を講じることのできる体制を取るべきである。</u>
p.71-72	総務省においては当該機能(=GPS位置情報の継続提供機能)を「注視すべき機能」に位置づけた上で、事業者間協議の進展状況を注視し、必要に応じて適切な対応を行うことが適当である。	GPS位置情報の継続提供機能については、モバイルプラットフォーム協議会の場でも事業者間協議を行ってきたが、これまでは協議時間の多くを課金機能・コンテンツ情報料の回収代行機能等の他の問題に費やしてきたため、未だに十分に詰められた議論が行われていない状況にある。したがって、 <u>行政においても、当該機能を「注視すべき機能」に位置づけ、事業者間協議の進展に合わせて、適切な対応を行うことが必要である。</u>

「2. 紛争処理機能の強化等」関連

(1)電気通信事業紛争処理委員会の紛争処理機能の強化

該当箇所	答申(案)	具体的内容(OMC の意見)
p.78	紛争処理委員会の紛争処理機能の対象範囲を拡大し、 <u>回線不設置の非電気通信事業者と電気通信事業者との間の紛争事案も対象に含めることが適当</u> と考えられる。 (中略) 総務省においては、…コンテンツ配信事業者等に係る紛争処理機能を強化するとともに、その実効性を担保するための措置を講じるなど必要な制度整備を行うことが適当である。	接続等の協議においては、携帯事業者と CP 等との力の差は歴然としており、CP 等にはほとんど交渉力がないのが現状。この差を縮めて実りある交渉を実現するためには、 <u>紛争処理委員会による紛争処理の対象範囲を CP 等に拡大すべきである。</u>

(2)その他電気通信事業法上検討すべき課題

該当箇所	答申(案)	具体的内容(OMC の意見)
p.79	<u>現時点でコンテンツ配信事業者等を電気通信事業者に位置付けることまでは必要</u>	上述のとおり、携帯事業者の設備は CP 等にとっては明らかにボトルネック性がある

	<p>ないと考えられる。</p> <p>(中略)</p> <p>一種指定事業者や二種指定事業者にあつては、当該事業者との接続について電気通信事業者間の接続に準じて取り扱うなど、利用の適正性・公平性が図られた形での円滑な接続が実現するように努めることが求められる。</p>	<p>り、市場シェア 3 位までの携帯事業者については、CP 等からの接続要求に対する応諾義務等を課すべきである。したがって、</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆CP 等を電気通信事業者として扱うか、 ◆接続ルールの中で携帯事業者に対して CP 等の電気通信事業者以外の者に対しても電気通信事業者に対する接続と同等の規制を課す <p>の何れかの方法により、CP 等と携帯事業者との間の接続について一定の制度的担保措置を取るべきである(答申案にあるように、現行の二種指定事業者のみに「電気通信事業者間の接続に準じて取り扱うこと」の努力義務が課されたとしても、現行の二種指定事業者でない携帯事業者には当該努力義務さえ課されることはなく、また現行の二種指定事業者についても実効性を担保する術がない)。</p>
--	---	--