

電気通信事業法の一部を改正する法律による
モバイル市場の公正な競争環境の整備に関する
基本的考え方

2019 年 8 月
総 務 省

1 背景

携帯電話は、その契約数が1億7千万を超え、様々な社会経済活動の基礎となるとともに、国民にとって不可欠なコミュニケーションの手段となっており、利用者が多様なサービスを低廉な料金で利用できる環境整備がますます重要となっている。

総務省では、利用者の利益の保護を図りつつ、事業者間の公正な競争を促進することにより利用者料金その他の提供条件の適正化を図ることとし、2003年の電気通信事業法(昭和59年法律第86号。以下「事業法」という。)の一部改正により携帯電話の利用者料金その他の提供条件についての事前規制を撤廃した。その後、高度で多様なサービスが低廉な料金で提供され、利用者の利便の確保が図られるよう、電気通信事業者(以下「事業者」という。)間の競争条件等の適正化に向けたガイドラインの作成や事業者に対する個別の要請など各種の施策を実施しており、一定の成果を挙げてきている。

しかし、モバイル市場では、2019年10月にMNO(Mobile Network Operator)1社の新規参入が見込まれているものの、現時点においては、MNO3社の提供する料金プランが横並びとなるような協調的寡占の色彩が強い市場が形成され、結果として、他の先進国と比較して利用者料金が総じて高く、また、その推移を見ても、下がる傾向が鈍い状態にあることが指摘されている。また、利用者料金その他の提供条件に関する累次に渡る有識者会合などにおける検討とそれを受けた関係事業者等による各種の取組にもかかわらず、端末購入者に対して大幅な値引きを行う慣行が広く見られるなど、競争が働く前提である利用者による適切かつ自由なサービス選択が阻害されているという課題も指摘されている。

このような検討・取組と新たな課題の発生との繰返しが続く状況を抜本的に解消するため、総務省では、「モバイル市場の競争環境に関する研究会」(2018年10月設置、座長:新美育文弁護士(元明治大学教授))及びICTサービス安心・安全研究会 消費者保護ルールの検証に関するWG(2018年10月設置、主査:新美育文弁護士(元明治大学教授))が取りまとめた「モバイルサービス等の適正化に向けた緊急提言(2019年1月)」などを踏まえ、通信料金と端末代金の完全分離、行き過ぎた囲い込みの禁止等を内容とする電気通信事業法の改正法案を2019年3月に第198回国会(常会)に提出し、同法案は、国会での質疑を経て成立し、同年5月17日に公布された。

この基本的考え方は、電気通信事業法の一部を改正する法律(令和元年法律第5号。以下「改正法」という。)を受けて行うモバイル市場の公正な競争環境の整備について、基本的な考え方と今後のフォローアップの方向性など、その全体像を整理するものである。

2 制度の枠組み

(1) 現在の枠組み

事前規制が撤廃される中で、利用者料金その他の提供条件の適正性については、事業法第 29 条による事後的な業務の改善命令により確保することとされている。それを踏まえて、SIM（Subscriber Identification Module）ロック解除の円滑な実施やスマートフォンの端末購入補助の適正化を定める「モバイルサービスの提供条件・端末に関する指針」（2017 年 1 月策定、2019 年 5 月最終改正）による事業者を対象としたルール整備や、有識者会合などの提言を受けた事業者に対する要請などによる対応が行われている。

さらに、電気通信役務の利用者の保護については、事業法第 26 条第 1 項による利用者に対する提供条件の説明の義務付けなどの規律が定められるとともに、それらの規律を踏まえた「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」（2016 年 3 月策定、2019 年 5 月最終改定）が定められている。

(2) 改正法の施行後の枠組み

改正法は、利用者料金その他の提供条件について、事後規制から事前規制に規制の在り方を変えるものではなく、事業法第 29 条による事後的な業務の改善命令により、その適正性を確保することに変わりはない。すなわち、改正法は、事業者間の公正な競争の促進を図るための基本的なルールとして事業者及び販売代理店が守るべき禁止事項等を定めるものであり、これにより、利用者が自らのニーズに合致する事業者やサービスを適切かつ容易に選択できるようになり、事業者間の公正な競争がしっかりと行われるようになることを目指すものである。

新たに導入する禁止行為は、スマートフォン向け役務に限らない移動電気通信役務を射程とし、事業者と販売代理店の両者を対象とするものであることから、「モバイルサービスの提供条件・端末に関する指針」のうち、その範囲に含まれることとなる「スマートフォンの端末購入補助の適正化に関するガイドライン」は、改正法の施行に伴い、廃止する。一方で、新たに導入する禁止行為について、その運用に当たっての留意点などを整理した新たなガイドラインを作成する。

3 制度整備の基本的考え方

(1) 対象となる役務

禁止行為の対象となる移動電気通信役務は、法律上、事業者間の適正な競争関係を確保する必要があるものを定めることとされている。

この点について、スマートフォンやフィーチャーフォン、タブレットなどの携帯電話サービス及びモバイルルータなどの全国で提供される BWA（Broadband Wireless Access）サービスは、その必要が高いことから、対象とする。ただし、過度の規制とならないよう、その中でも、IoT（Internet of Things）などで用いられる通信モジュール向けのサービスや、法人に対して相対で提供されるサービス、固定して利用されるモバイルルータ向けのサービスなど、現在の市場の状況を踏まえ、モバイル市場とは異なる市場で競争を行っていることや新たに導入する禁止行為による規律がなじまないことなど、モバイル市場における適正な競争関係を確保する必要があるとは言えないものは、除外する。

(2) 対象となる事業者

禁止行為の対象となる事業者は、法律上、移動電気通信役務を提供する事業者（利用者の数の割合が事業者間の適正な競争関係に及ぼす影響が少ないものとして総務省令で定める割合を超えないものを除く。）とされている。

この点について、MNO は、競争環境に及ぼす影響が少ないものとは言えないため全て対象とし、潜脱を防止するため MNO の特定関係法人も全て対象とする。その他の MVNO（Mobile Virtual Network Operator）は、ごく利用者の少ないものについて、過度の規制とならないよう、対象から除外する。

(3) 通信料金と端末代金の完全分離

通信料金と端末代金の完全分離については、法律上、端末の販売等に際して行われる通信料金の割引を一律禁止するとともに、通信契約の締結等に際して行われる端末代金の値引き等の適正な競争関係を阻害するおそれのある利益の提供として総務省令で定めるものを禁止している。

端末の販売等に際して行われる通信料金の割引を一律禁止することにより、同じ提供条件の通信役務は、端末の購入の有無、購入する端末の機種などにかかわらず、同一料金となる。

また、通信契約の締結等に際して行われる端末代金の値引き等の利益の提供には様々な形態のものがあり、その中で、通信契約の継続を条件とするものは、通信料金の割引の一律禁止の潜脱に用いられるおそれが高いものであることから一律禁止する。

一方で、継続利用を条件とせずに通信役務の利用者に対して端末の販売等をする際の

端末代金の値引き等については、何らのルールもないと、現在行われているような通信料金収入を原資とする過度の端末代金の値引き等の誘引性に頼った競争慣行が続くおそれがある。その結果、本来期待される通信市場における通信料金の低廉化も、通信料金収入を原資としない端末自体の本来の価格の低廉化も進まず、通信市場・端末市場いずれにおいても、本来あるべき適正な競争が期待できないおそれが高い。このため、そのような通信料金収入を原資とする過度の端末代金の値引き等の誘引性に頼った競争慣行について2年を目途に根絶することとし、通信市場・端末市場の双方における競争がより働くよう、通信役務の利用者に対して端末を販売する際の端末代金の値引き等について、一定の厳しい上限を定める。

この改革には、一時的な端末価格の上昇という痛みが伴う。しかし、それによって、利用者が端末自体の本来の価値を基に自らのニーズに応じた端末を適切に選択することができるようになり、結果として、端末自体の魅力による本来あるべき競争が期待される。また、本来の利用者のニーズに対応し、ミドルレンジの端末や中古端末など多様な端末が提供されるようになることや、値引き等に頼らない5G端末をはじめとする端末自体の魅力が訴求されることなども期待される。さらに、販売等の現場においても、端末の販売台数に過度に依存するのではなく、地域における情報通信サービスの拠点として、サポートをはじめとする利用者が求めるサービスに主軸を置いた取組の強化が期待される。

なお、通信役務とは無関係に行われる端末単体での販売等の際の値引き等は、この禁止行為による規律の対象ではなく、端末単体での公正な競争により、多様な端末が適正な価格で取引されることが期待される。

(4) 行き過ぎた囲い込みの禁止

行き過ぎた囲い込みについては、法律上、契約の解除を不当に妨げることで適正な競争関係を阻害するおそれがあるものとして総務省令で定めるものを禁止している。

通信料金と端末代金が完全分離され、また、新たなMNOが参入する中で、事業者間の公正な競争が行われるようにするためには、スイッチングコストを抜本的に低下させ、利用者が事業者を自由に選択し、容易に変更可能とすることが重要である。このため、現在のモバイル市場において行われている不当な「縛り」である長期間に渡る契約、違約金等が高い契約、期間拘束無しの契約との差額が大きい契約、利用者の意思に反した自動更新を伴う契約などを禁止する。

なお、継続利用割引については、それ自体が問題となるものではないが、不当な囲い込みの手段とされるおそれもあることから、過度なものとならないように、一定の規律を設ける。

4 フォローアップ

改正法に基づく措置により、モバイル市場において、通信市場と端末市場の双方での公正な競争環境が整備され、適切な競争が行われ、結果として、通信役務についても端末についても、多様な選択肢の中から利用者が自らのニーズに合ったものを選択し、それを低廉な料金及び価格で利用できるようになることが期待される。

改正法に基づく措置はモバイル市場の変革を促すものであり、また、モバイル市場自体も様々な他の要因により変化し続けている。そのため、改正法の施行後、毎年、改正法により講じた措置の効果やモバイル市場に与えた影響などについて、評価・検証を行う。その際には、関係事業者からの報告等により必要なデータを幅広く収集し、可能な限り透明性を確保しつつ、定性的な分析のみならず、定量的な分析を綿密に行うこととする。その評価・検証の結果を踏まえ、改正法に基づく措置については、不断に規律の見直しを行うこととする。

以上の分析及び評価・検証を適正に行うために、電気通信事業報告規則（昭和 63 年郵政省令第 46 号）の一部改正により、関連する契約の状況などの定期的な報告を改正法の対象となる事業者に求めることとする。また、改正法の施行前後での状況の変化を測るため、個別の要請により、スマートフォンに係る契約数などの報告を現在のガイドラインの対象となっている事業者（MNO）に求めるとともに、施行日前に締結された既往契約について、改正法に適合しない状況の有無を把握するため、事業法に基づく報告徴収により、その契約数の状況の報告を改正法の対象となる事業者に求めることとする。さらに、必要に応じ、移動電気通信役務の利用者の意識の変化を把握するため、利用者に対するアンケート調査などを実施することとする。

(参考) その他の取組

モバイル市場の公正な競争環境を促進するための措置については、「モバイル市場の競争環境に関する研究会」などにおいて検討されているとおり、改正法による措置以外にも、対応の必要性が指摘されているものがある。

端末に対する利用者のニーズの多様化に対応し、市場における流通の増加が見込まれる中古端末について、個人情報の扱いなど利用者が安心して売買できるようにするための民間の取組を引き続き支援していく。

また、利用者による事業者やサービスの変更を容易にするための措置として、MNP (Mobile Number Portability) や SIM ロック解除の手続の在り方が指摘されており、電気通信事業者による対応の状況を継続的に確認し、さらなる措置の必要性について検討していく。

さらに、MVNO も含めた公正な競争環境の確保のためには、接続料の在り方も重要である。全国BWA事業者の電気通信設備を第二種指定電気通信設備として指定することや、第二種指定電気通信設備に係る将来原価方式の導入など、同研究会などで指摘された事項について、早急に取り組を進めていく。

総務省における過去の検討経緯

報告書等	主な提言	備考
「モバイルビジネス研究会」報告書 (2007年9月)	<ul style="list-style-type: none"> 通信料金と端末代金の分離（分離プランの導入等） 販売奨励金の見直し（端末販売奨励金と通信販売奨励金の分計） SIM ロック解除を法的に担保することの検討 	モバイルビジネス研究会（2007年1月～9月。座長：齊藤忠夫 東京大学名誉教授）
「ICT サービス安心・安全研究会」報告書 (2014年12月)	<ul style="list-style-type: none"> 販売奨励金の適正化 「SIM ロック解除に関するガイドライン」の見直し 利用実態に合った多様な料金プランの導入 	ICT サービス安心・安全研究会（2014年2月～。座長：新美育 文明治大学教授（当時））
「期間拘束・自動更新付契約」に係る論点とその解決に向けた方向性 (2015年7月)	<ul style="list-style-type: none"> 期間拘束が自動更新されないプランの必要性 期間拘束のない契約が実態のある選択肢になること。 自動更新について利用者が合理性のある判断ができることの必要性 	ICT サービス安心・安全研究会・利用者視点からのサービス検証タスクフォース（2015年5月～2016年1月。主査：新美育 文明治大学教授（当時））
「携帯電話の料金その他の提供条件に関するタスクフォース」とりまとめ (2015年12月)	<ul style="list-style-type: none"> 行き過ぎた端末購入補助の適正化 期間拘束契約の見直し、SIM ロック解除の着実な実施による利用者の困り込み施策の見直し ライトユーザや長期利用者等の料金負担軽減 	ICT サービス安心・安全研究会・携帯電話の料金その他の提供条件に関するタスクフォース（2015年10月～12月。主査：新美育 文明治大学教授（当時））
「モバイルサービスの提供条件・端末に関するフォローアップ会合」取りまとめ (2016年11月)	<ul style="list-style-type: none"> 端末購入補助の定義の明確化等のためのガイドラインの見直し SIM ロック解除が可能となるまでの期間の短縮等 	ICT サービス安心・安全研究会・モバイルサービスの提供条件・端末に関するフォローアップ会合（2016年10月～11月。主査：新美育 文明治大学教授（当時））
「モバイル市場の公正競争促進に関する検討会」報告書 (2018年4月)	<ul style="list-style-type: none"> 2年契約満了時点までの違約金及び25か月目の料金のいずれも支払わない解約の実現 残債免除施策についての十分な説明 中古端末のSIM ロック解除 	モバイル市場の公正競争促進に関する検討会（2017年12月～2018年4月。座長：新美育 文明治大学教授（当時））

モバイル市場の改革

