

意見書

平成24年7月6日

総務省総合通信基盤局
電気通信事業部料金サービス課 御中

郵便番号 103-0013

住 所

とうきょうとちゅうおうくにはほんぼしにんぎょうちょう
東京都中央区日本橋人形町三丁目10番2号

名 称 MVNOきょうぎかい協議会

かいちょう きんだせいじ
会長 三田聖二

電話番号

電子メールアドレス

「ブロードバンド普及促進のための環境整備に係るガイドラインの策定等に関する意見募集」に関し、別紙のとおり意見を提出します。お取り計らいの程、宜しく願い申し上げます。

別紙1：事業者間協議の円滑化に関するガイドライン(案)に対する意見

別紙2：「MVNOに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドライン」(改定案)に関する意見

別紙 1

事業者間協議の円滑化に関するガイドライン(案)に対する意見

【要約】

本ガイドラインの策定並びに運用は極めて有用であり、ガイドライン制定の趣旨に賛同します。これを、さらに有用なものとするため、以下の提案を致します。

1. 全般

ガイドラインの表題は、内容が接続協議に関するものであることから、「事業者間接続協議の円滑化に関するガイドライン」に変更すべきと考えます。また、本ガイドラインの前提となるのは、「接続」という用語の定義並びに範囲です。これが不明確であるために、接続約款の内容に不明瞭な部分が残るなどの問題が生じています。「接続」の定義の明確化を要望します。

2. 「1 ガイドラインの目的等 (2) ガイドラインの対象」に関して

当事者間での問題解決が困難で紛争に発展するケースが続発していることは、現行制度における事業者間協議のルールが不明朗で、さらなる法規制の導入が必要であることを示しています。本ガイドライン策定・運用と並行して、指定事業者に対する接続約款制度の見直し(二種指定事業者に対する接続約款の認可制への移行等)が必要であると考えます。

3. 「3 双務的な接続料の算定根拠に係る情報開示」に関して

現行のガイドライン(案)では、インターネットアクセスのような“片務的な”通信の場合について言及されていません。これを補完するための別紙に示す追記・修正を要望します。

4. 「4 接続に必要なシステム開発等 (2) 接続の申込み等に係るオペレーションシステムの開発・更改」に関して

業務の効率化などの合理的な理由があるにもかかわらず、非接続事業者(例えばMNO)が、接続事業者(例えばMVNO)が必要とする情報の開示を拒む行為が禁止されること、及び開発・更改費用の応分負担の原則を採用すること、の明記を要望します。

5. 「4 接続に必要なシステム開発等 (3) 接続に際して必要となる網改造 ②網改造費用の案分方法等について」に関して

接続に必要な費用は、要望側(接続事業者)の全額負担が慣例となっており、不公平な負担要請や不合理な開発方法が容認されないよう、応分負担の原則を追記することを要望します。

【詳細】

1. 全般

一部の事業者の優越的地位の濫用などにより、事業者間協議が円滑に行われていない事実が複数存在する中、本ガイドラインの策定並びに運用は極めて有用であり、MVNO協議会として、本ガイドライン策定に賛同します。

本ガイドラインをさらに有用なものとするため、以下の提案を致します。

ガイドライン(案)の表題は「事業者間協議の円滑化に関するガイドライン」となっていますが、内容は接続協議に関するガイドラインであることから、表題を「事業者間接続協議の円滑化に関するガイドライン」に変更すべきと考えます。

また、本ガイドライン(案)が接続に関する事業者間協議を対象にしていることから、この「接続」の定義並びに範囲を明確にすることが、本ガイドラインの位置づけをはっきりさせる観点から重要であり、すべての議論の出発点になると考えます。例えば、第二種指定電気通信設備を設置する事業者の接続約款には、標準的な接続箇所、接続協定の締結手続き、接続料金が記載されています。これらに加えて、網改造料や各種手続き費の金額またはその計算方法が記載されていますが、

- 1) 原則論のみの記述がかなりあり、具体的な金額を想定することができない場合がある、
- 2) それ故に、接続協定締結に至る過程で示される網改造料等の金額の公平性が担保されているか検証できない（網改造料等の具体的金額や、改造の内容が公表されない）、
- 3) 電気通信事業法第34条3項の「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた」金額であるかどうかの検証がどこまでなされているかが不透明である（手続き費等は、上記34条3項の適用対象外であると発言しているMNOも存在する）などの曖昧性が残っています。

例を挙げると、携帯電話事業において、その接続に必要なSIMの書込み・登録を行う装置類を接続事業者（MVNO等）がMNOより借り受けてその作業を自ら実施しています。SIMは接続の必須要素であることから、SIM書込み・登録は接続行為の一部であると思えるところ、「接続」ではないという見解をMNOの一部が示し、不透明な費用設定を行っている例が存在します。

今回のガイドライン策定に際して、まずは、このような曖昧性を排除し、「接続」の定義を明確にすることが重要です。即ち、その定義をガイドラインに明記する必要があると考えます。仮に、さらなる議論を要するのであれば、本ガイドラインにその旨を記載すべきと考えます。

なお、ガイドライン(案)の「1 ガイドラインの目的等 (1) ガイドラインの目的」に、「接続協定は、累次の規制緩和により、認可・届出といった事前規制が廃止されており、双方の合意のみで効力を生じるものとなっている。」との記載がありますが、認可行為は事前規制の対象であり、届出は事後規制の一環である、というのが一般的な理解であると思われます。この点の明確化を望みます。

2. 「1 ガイドラインの目的等 (2) ガイドラインの対象」に関して

ガイドライン(案)は、「なお、指定事業者は、認可又は届出がなされた接続約款によらなければ他事業者との接続協定を締結・変更してはならないとされているが、接続約款の認可申請又は届出に先立って十分な事業者間協議が行われることは、その後の接続協定の締結又は変更に係る協議の円滑化の観点から望ましい。ただし、協議の結果合意に至らなかった場合であっても、指定事業者は認可申請や届出を行うことは可能である。」としています。

一方で、「(1) ガイドラインの目的」に記載されているように、当事者間で十分な協議がなされないまま接続条件の決定や接続約款の届出がなされ、当事者間での事態解決が困難となり、電気通信紛争処理委員会の斡旋に持ち込まれたり、訴訟が提起される例が続発しています。

この事実は、現行制度における事業者間協議のルールが不明朗で、さらなる法規制の導入が必要であることを示しています。特に、指定事業者との協議においては、指定事業者が有する優越的地位の濫用が懸念されるため、より厳密な事業者間協議の監視と接続条件の厳密な審査が重要となります。具体的方策としては、第二種指定事業者に関して、届け出られた接続約款に対するより厳密な審査や、認可制への移行が考えられます。ボトルネック性等の観点で、第一種指定電気通信事業者とは立場が違うという意見はあるものの、第二種指定事業者の接続約款が届出制に移行した当時に比べると、携帯電話事業は飛躍的な発展を遂げ、実質的には、固定通信に比べてより重要な通信手段となっていることから、法令自体の変更による抜本的な見直しが必要と考えます。

健全な事業者間協議を促すために、本ガイドラインを策定することの意義は大きいと考えますが、それだけでは不十分であり、早急な接続約款制度の見直しを始めとする法制度の速やかな再検討を強く要望します。

3. 「2 事業者間協議のプロセス (2) 協議のプロセスに係る留意点 ③協議の内容」に関して

協議当事者が協議の内容を「接続」に係る協議であると認識した場合、その主な論点は、接続料算定式と当該算定式に代入する数値、並びに網改造の規模・費用であり、これらが合意できないがため、近年、紛争が発生していることは前述のとおりです。

これに加えて、接続協議を申し込んだにもかかわらず、協議内容を意図的に卸役務に関する協議と位置づけ、より厳密な規定が適用される接続を回避しようとする事業者が存在します。本ガイドラインに「接続として扱える協議内容を卸役務協議に誘導しないこと」を明記していただくことを要望します。

4. 「3 双務的な接続料の算定根拠に係る情報開示」に関して

本項は、音声通話に代表される「双務的な」場合の情報開示について述べている章であると解釈されますが、インターネットアクセスのような“片務的な”通信に係る相互接続においても、同様の考え方が成立すると考えられます。片務的な通信の場合にも、その想定通信量や接続料算定根拠について、当事者間相互の十分な情報開示が円滑な協議の推進に資することは明らかです。現行のガイドライン(案)の記述では、片務的な通信の場合、必要な情報開示を拒むことを容認するように読める可能性を残します。これを回避するため、以下の2点を提案します。

1) 表題の「双務的な」を削除し、「3 接続料の算定根拠に係る情報開示」とする。

2) 「(1) 基本的な考え方」の末尾に、以下の文章を追記する。

「データ通信のような一方向性の通信の場合にも、接続料算定に必要な情報を協議当事者

が相互に開示し、円滑な協議の実施が求められる。」

5. 「4 接続に必要なシステム開発等 (2) 接続の申込み等に係るオペレーションシステムの開発・更改」に関して

第1項で述べたSIMの書込み・登録用の装置類は、オペレーションシステムの代表例であると考えられます。このようなオペレーションシステムの開発にあたって、当該システムが、非接続事業者(例えばMNO)と接続事業者(例えばMVNO)の双方で使用される場合、その仕様を合理的な理由なしに差別化し、接続事業者用システムの性能や利便性を劣後させるような事態は容認できません。また、業務の効率化などの合理的な理由があるにもかかわらず、それを実現するための情報開示を拒む行為が発生しています。このような差別的な行為が容認されるはずがなく、かかる行為が禁止されることを、ガイドラインに明記することを要望します。

また、一般的に、これらオペレーションシステムの開発・更改は、協議当事者双方の利益に資する場合が多いことから、開発・更改費用の応分負担の原則をガイドラインに明記することを強く要望します。

6. 「4 接続に必要なシステム開発等 (3) 接続に際して必要となる網改造 ①網改造費用の検証」に関して

網改造の内容及び費用の細目が示されない事例が多く存在する中、本項の記載は極めて有用であると考えます。

7. 「4 接続に必要なシステム開発等 (3) 接続に際して必要となる網改造 ②網改造費用の案分方法等について」に関して

ガイドライン(案)は、1つの事業者に複数の事業者が接続を行う場合についての記載であると理解されます。

これとは別に、事業者間接続の基本形である1対1の接続において、現在までのところ、接続にかかる開発費は、そのすべてを要望側が支払うことが商習慣になっています。明らかに接続の申込みがあると想定される場合においても、システム開発の初期段階から接続に必要な機能を用意せず、接続要望があった段階で追加開発(追加の機能開発は、初期段階から機能を組み込む場合に比べてコスト高となる)を行い、その開発費すべてを要望側に負担させる例(最近の事例で言えば、LTEとの接続)も存在します。双務的な通信は勿論のこと、片務的な通信についても、例えばデータ通信MVNOとの接続の一定部分がMNO通信網の余剰設備部分を利用し、MVNOがMNOに支払う接続料の当該部分がMNOの利益になっている事実が存在することを考えると、この一方的な負担要請は不公平です。

「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」においても「応分負担」の考え方が示されていますが、前述のとおり、現実には、要望側(接続事業者)の全額負担が慣例となっており、かつ不合理な開発方法が容認されています。本ガイドライン(案)においても、この応分負担の原則を追記することを強く要望します。

別紙2

「MVNOに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドライン」 (改定案)に関する意見

【要約】

拒否事由の追加記載に際し、以下の追記・削除・明確化が必要であると考えます。

1. 輻輳対策に関して

1) MVNOによる輻輳対策が必要となる場合について

ガイドライン改定案は、接続拒否事由の具体例として、MVNOがMNOの輻輳対策に合理的理由なくして応じない場合を追記していますが、これを接続拒否事由とすること自体、論理的にあり得ないと考えます。従って、この修正提案の削除を要望します。

2) MNOからMVNOへの情報開示

MNOはMVNOに対して差別的な扱いを行っていないことの説明義務を負う観点等から、MNOが実施する輻輳規制の内容をMVNOに説明する必要性についてもガイドラインに記載することを要望します。

2. 社会的信用を毀損するおそれについて

MNOによる本規定の濫用を抑止する観点等から、具体的事例をガイドラインに記載すべきと考えます。また、本規定に基づいてMVNOからの接続を拒否する場合、当該MNOは、わかりやすい形で接続拒否の事実とその理由を公開することが必要であると考えます。

3. 「債権保全措置の拒否」について

公平性確保の観点から、MNOがそのウェブサイト等に債権保全措置を適用する場合の基準を公表することを求めます。

4. 「過大なシステム改修等の著しいリスク軽減する措置の拒否」について

MNOはリスク軽減措置の「十分な説明を行うこと」に留まらず、当事者間の十分な協議と合意を求める（または、義務付ける）表現でガイドラインに記載すべきと考えます。また、開発費の全てをMVNOが負担することが慣例となっているため、合わせてこれを是正しないと、全てのコストをMVNOが負担することになり、不公平な状況を助長する結果となります。

【詳細】

1. 輻輳対策に関して

1) MVNO 及び MVO に関する通信トラヒックの輻輳は、MVNO 区間内及び MNO 区間内のそれぞれで発生し得ます。このうち、MVNO 区間内における輻輳は、単に当該 MVNO の通信品質劣化と受け止められ、これに対して MNO が介入することは、現実にも、論理的にもあり得ません。一方、MNO に対する輻輳は、当該 MNO 区間に MNO の通信トラヒックと MVNO の通信トラヒックが流れるため、差別的な扱いが禁止されているところです。

本修正提案は、特定の時間に MVNO の通信が大量に行われることにより、MNO 顧客の通信が阻害されること、あるいは、特定エリアに MVNO の通信が集中することを懸念した修正提案であると想定されます。しかし、特定の時間に MVNO の通信トラヒックが集中するのであれば、例えば帯域幅課金を前提とした場合、MVNO は MNO により高い接続料を支払うことになるので、MVNO は、自発的にこのような事態を避けるはずで、また、特定エリアでの通信トラヒックの集中に関しては、MVNO 呼による通信トラヒック集中が発生し得ると同様に、MNO 呼による通信トラヒック集中が発生して、MVNO 呼が接続されない事態も発生し得ます。従って、MVNO 呼だけに特定の手段を講じるのは不公平であり、また、MNO が本来所有する輻輳規制の実施により事態が解消されることから、MVNO に対する特段の要請は不要と考えられます。

このような輻輳に関し、ガイドライン改定案は、接続拒否事由の具体例として、「MVNO が MNO の輻輳対策に合理的理由なくして応じない場合」を追記していますが、MNO が MVNO に輻輳対策を要請し、それを義務付けること自体、論理的にもあり得ないと考えます。

接続とは、2つ(以上)の事業者が、それぞれの電気通信設備を電氣的に結合し、それぞれの役務を独立した契約として利用者に提供することを意味します。MNO と MVNO の場合も同様で、利用者との契約が独立であると共に、MNO が MVNO のサービス内容及びその実現方法に介入する権利もないし、MVNO が MNO のサービス内容及びその実現方法に介入する権利もありません。このことから、MNO が合理的理由をもって MVNO に輻輳対策を強いること自体が、論理的に存在しません。

前述のとおり、MNO による輻輳対策は、MVNO の通信トラヒックに対する輻輳対策を含めて公平でなければならないことは、現 MVNO ガイドラインに明記されているところです。従って、特定の者(ある MNO 配下のすべての MVNO または一部の MVNO) に特定の輻輳対策を実施し、または、特定の輻輳対策の実施を強いることも、公平性の原則から許容されません。

このように、MVNO に対して、合理的な理由をもって輻輳対策を義務付けること自体、その概念が、現実にも、論理的にも存在し得ないと考えられます。従って、そのような例が存在するのであれば、まず具体例を提示し、ガイドライン修正前に再度、議論の場を設けるか、これが難しい場合は、本修正提案を削除することを要望します。

2) MNO から MVNO への情報開示

ガイドライン修正案は、必要に応じて、MVNO は MNO へ輻輳対策に関する情報を開示することを求めています。一方で、MVNO と MNO 間の円滑な協議・システム運営を促進す

る観点、並びに、MNO は MVNO に対して差別的な扱いを行っていないことの説明義務を負う観点から、MNO が実施する輻輳規制の内容とそのメカニズムを MVNO に説明する必要性についてもガイドラインに記載することを要望します。

2. 社会的信用を毀損するおそれについて

本項については、具体的事例が存在するものと理解していますが、その具体例をガイドラインに記載すべきと考えます。この事例記載により、(MVNO 希望者によるいたずらな申込みを抑止することも含めて、) 読者の理解が図られるばかりでなく、MNO による本規定の濫用を抑止する効果が期待できます。

同様の観点から、本規定に基づき MVNO からの接続を拒否した場合、当該 MNO は、わかりやすい形で接続拒否の事実と拒否事由を公開することが必要であると考えます。

3. 「債権保全措置の拒否」について

公平性確保の観点から、MNO がそのウェブサイト等に債権保全措置を適用する場合の基準を公表することを求めます。

4. 「過大なシステム改修等の著しいリスクを軽減する措置の拒否」について

MVNO 事業の形態が多岐にわたると考えられることから、本事由に関する一定の基準を策定し、かつそれを公表することは容易ではないと考えられます。この難しさを補間する観点からも、MNO はリスク軽減措置の「十分な説明を行うこと」に留まらず、当事者間の十分な協議と合意を求める（または、義務付ける）表現でガイドラインを記載すべきと考えます。MNO との接続協議において、MNO が、「説明したから、それ以上の協議をする必要はない」という協議姿勢をとることがしばしば見受けられるため、これを防止することが必要です。

また、現在までのところ、接続（または卸契約）にかかる開発費は、そのすべてを要望側（MVNO）が支払うことが商習慣になっています。明らかに接続等の申込みがあると想定される場合においても、システム開発の初期段階から MVNO を始めとする接続事業者用の接続機能を用意せず、接続要望があった段階で追加開発（追加の機能開発は、初期段階から機能を組み込む場合に比べてコスト高となる）を行い、その開発費すべてを要望側に負担させる例（最近の事例で言えば、LTE との接続）も存在します。データ通信 MVNO との接続の一定部分が MNO 通信網の余剰設備部分を利用し、MVNO が MNO に支払う接続料の当該部分が MNO の利益になっている現実を考えると、この一方的な負担要請は不公平です。

「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」においても「応分負担」の考え方が示されていますが、前述のとおり、現実には、要望側（接続事業者）が全額負担する構造となっており、かつ不合理な開発方法が容認されています。

膨大な開発要望に対して最低接続期間の設定などの条件を設定すること自体は妥当と考えられる一方で、開発費の応分負担を同時に明記・実現させないことは、全てのコストを MVNO に押し付けることになり、明らかに不合理です。バランスの取れたガイドライン改定を強く要望します。

以上