

NTT東西の光サービスの卸売サービスの
事業者変更の在り方についての
タスクフォース

報告書

平成30年8月

NTT東西の卸売サービスの事業者変更の在り方についてのタスクフォース

はじめに

東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社（以下「NTT東西」という。）は、新たな価値創造によるICT市場の活性化に向け、卸売サービスの提供を通じ、多様な業種の事業者とのコラボレーションによるICTの利活用促進の取り組みを進めるとし、2015年（平成27年）2月より、卸売サービスの提供を開始した。

それから3年が経過し、NTT東西の卸売サービスを利用してサービスを提供する卸先事業者の数は700を超え、その契約数も1,000万契約を超えている。

他方、この卸売サービスについては、利用者が卸先事業者の変更を行おうとするときに、利用しているひかり電話の電話番号を継続して利用できない、光回線を廃止・新設するための工事をしなければならないといった課題が指摘されている。

本タスクフォースでは、この卸売サービスをより利用者目線に沿ったものとすることによって、これまで以上に利用しやすいものとするため、この課題の解決について検討したものである。

目次

	頁
1 検討の経緯	4
(1) NTT東西の卸売サービスの状況	4
(2) 検討の経緯	5
2 「事業者変更」の基本的考え方	6
(1) 対象とする回線	6
(2) 位置付け	7
(3) 変更元事業者と変更先事業者で取り扱う付加サービスが異なる場合の扱い	7
3 「事業者変更」の手続き	8
(1) 具体的な手続き	8
(2) 事業者変更承諾番号の発行	9
(3) 重要事項説明	10
(4) 契約情報の提供	11
(5) 費用負担	12
4 必要な環境整備	12
(1) 導入のための全体的な環境整備	12
(2) 導入のための卸先事業者における環境整備	14
(3) 公正な競争の確保	16
5 スケジュール等	17
(1) 参入形態	17
(2) スケジュール等	17

1 検討の経緯

(1) NTT東西の卸売サービスの状況

我が国の固定系ブロードバンドサービスの契約者数は、2018年（平成30年）3月末時点（以下同じ）で、3,935万契約を数え、そのうち3,030万契約は光サービスの契約となっている。光サービスの市場を事業者別に見ると、NTT東西によるものが67.7%を占めており最大のシェアを有する。

NTT東西は、2015年（平成27年）2月に光サービスの卸売サービス（以下「卸売サービス」という。）を開始した。卸売サービスは、開始以来、卸先事業者¹及びその契約者を伸ばしており、現在では、NTT東西から卸売サービスを受けて光サービスを提供する卸先事業者の数は702者²となり、その契約者数はNTT東西の光サービス全体2,053万契約の54.2%に当たる1,112万契約となっている。

NTT東西は卸売サービスの開始に当たり、光サービスの提供主体をNTT東西から卸先事業者に変更³するに当たって、自社の光サービスであるフレッツ光の付加サービスであるひかり電話の電話番号及び提供先に引き込む光回線を変更することなく、それを可能とする手続き・システムを実現した。他方、卸先事業者から他の卸先事業者又はNTT東西への変更については、電話番号及び光回線を変更することなく変更を可能とすることとはされておらず、変更を行うに当たっては、電話番号を変更する必要がある、光回線の廃止・新設の工事が必要となるといった状況にある。

こうした状況の中で、電話番号の変更を回避してその継続利用を図ろうとすると、①新たに回線を敷設するNTT東西のアナログ電話等の電話サービス⁴に電話番号を移動し、②新たに敷設する光回線に当該電話番号を再移動するという手順を踏むこととなり（以下「アナログ戻しの手法」という。）、工事費、手続き費等で3万円以上必要となり、工事の立ち会いも要するといった状況にある。また、このアナログ戻しの手法は、電話番号がアナログ発番⁵のものである場合のみに利用することができ、電話番号がひかり発番のもの⁶である場合や2本の光回線を同時に敷設することが不可能な建物の場合には、利用することができな

¹ NTT東西から卸売サービスの提供を受けて光サービスを提供する事業者

² NTT東西の両者から卸売サービスの提供を受けている重複を排除した者の数。

³ この変更は「転用」と称されている。

⁴ 加入電話及びISDNサービスをいう。

⁵ 最初にその払い出しを受けた契約がNTT東西のアナログ電話等である電話番号をいう。

⁶ 最初にその払い出しを受けた契約がNTT東西のひかり電話である電話番号をいう。

い⁷。

(2) 検討の経緯

総務省では、電気通信市場について、定期的・継続的に、必要な情報の収集を行った上で、市場動向の分析・検証、業務の適正化等のチェックを実施し、その結果を監督上の措置や制度改正等に反映させることでの的確・効果的な制度とその運用を図っていく行政運営サイクルを確立する観点から、電気通信事業分野における市場検証を行っている。

2016年度（平成28年度）の市場検証の過程において、NTT東西の卸売サービスに関して、

- ・ 一部のMNO⁸が、他の卸先事業者のサービスから自社の卸売サービスに移行させようとする際に、利用者のIP電話番号の継続利用を可能とするアナログ戻しの手法を用いた営業活動を行っているところ、当該手法は複雑な手続きを経る必要があり、利用者に負担を生じさせている、
- ・ 利用者が他の卸先事業者のサービスに変更する際に、利用者のIP電話番号の継続利用が可能となることが望ましい、

との指摘があった。

総務省では、こうした指摘について、IP電話番号の継続利用を可能とするアナログ戻しの手法は、卸先事業者の変更を希望する利用者における電話番号を継続利用したいというニーズに応えるものであり、直ちに問題となるものではないものの、複雑な手続きを経ることは利用者に負担を生じさせるものであるとし、2017年6月、業界団体である一般社団法人テレコムサービス協会が運営し、NTT東西も参加するFVNO委員会に対し、卸先事業者を変更する場合にIP電話番号の継続利用を実現することに向けた検討を要請した。

その要請を踏まえ、FVNO委員会では、2017年12月に番号移行タスクフォースを設立し、IP電話番号の継続利用をすることを前提とした卸先事業者の変更の実現手法について検討した。

こうした経緯を踏まえ、本タスクフォースにおいて、卸売サービスをより利用者目線に沿ったものとすることによって、これまで以上に利用しやすいものとするため、卸先事業者から他の卸先事業者又はNTT東西への事業者の変更の在り方について検討を行った。

⁷ 継続的に光回線を利用しない場合には2本の光回線を同時に敷設することが不可能であっても利用できる。

⁸ 電気通信役務としての移動通信サービスを提供する電気通信事業を営む者であって、当該移動通信サービスに係る無線局を自ら開設（開設された無線局に係る免許人等の地位の承継を含む。）又は運用している者。

2 「事業者変更」の基本的考え方

卸売サービスを用いたサービスにおいては、利用者が卸先事業者を変更するに当たっては、電話番号を変更する必要がある、光回線の廃止・新設の工事が必要となるという形で開始された。しかしながら、このような取扱いは、契約後に生じた事情により卸先事業者を変更しようとする利用者に対して、

- ・ アナログ発番の電話番号を利用する利用者については、電話番号を継続して利用するために、一定の事務的な負担及び費用を必要とするアナログ戻しの手法の活用を強制している、
- ・ ひかり発番の電話番号を利用する利用者については、電話番号の変更を強制している、
- ・ 加えてこれらの者全てについて、光回線の廃止・新設工事を強制している、という状況をもたらしており、卸売サービスの開始から3年が経過し、その契約者数の拡大、サービスの多様化等の進展といった外部環境の変化に追いついていないという状況を生み出している。

こうした状況を踏まえると、卸売サービスについて、利用者の利便性を高めるため、電話番号及び光回線の継続利用を可能とする形式で、卸先事業者の変更を可能とすることが適当である（以下卸先事業者から他の卸先事業者又はNTT東西への事業者の変更を「事業者変更」という。）。この際、電話番号の発番の相違で電話番号の継続利用の可否が決定することは利用者の利便性の観点から合理的ではないため、対象とすべき電話番号は、アナログ発番の電話番号のみではなく、ひかり発番の電話番号についてもその継続利用を可能とすることが適当である。

なお、卸先事業者の変更に当たって複数の光回線を引き込んで電話番号の継続利用を実現する際に、廃止回線の光回線が残置されるケースがあるとの指摘がある。NTT東西によれば、複数の光回線の引き込みがありその一部が廃止回線となるケースでは、利用者からの要望等を踏まえ光回線を残置することがあり、また1本の光回線が廃止回線となるケースでは、その廃止後に同じ設置場所で新規申し込みがあった場合に工事なしで開通できるよう、基本的にその光回線を残置しているとのことであった。これについて、「事業者変更」が導入されれば、複数の光回線の引き込みがあるケースの発生自体が抑制されるものと考えられる。

(1) 対象とする回線

「事業者変更」の検討は、電話番号の継続利用に着目して開始されたものであ

るが、電話番号が付与されていない光回線⁹においても、卸先事業者を変更するには光回線の廃止・新設の工事を要するところ、こうした光回線を「事業者変更」を実現する仕組みの対象とせず、事業者の変更に当たり引き続き光回線の廃止・新設の工事を要するとすることについては、合理的な理由はなく、利用者の理解を得がたいと考えられることから、対象とする回線は、電話番号が付与されている光回線に限定せず、NTT東西の全ての「卸売サービス」の回線とすることが適当である。

(2) 位置付け

「事業者変更」の構成については、

- ・ 変更元事業者との間の契約を解約とし、変更先事業者との間の契約は新規とすること（「解約・新規」）、
- ・ 変更元事業者と変更先事業者との間で契約の譲渡を行うこと（「契約の譲渡」）、

が考えられる。

「解約・新規」の構成は、変更元事業者で契約を解約した後に引き続き料金等の請求を要し、解約後も一定期間は利用者との関係が継続することとなるが、

- ・ 基本的に変更元事業者と変更先事業者に一定の関係を求めるものではないため、変更元及び変更先双方の卸先事業者における手続きが簡素となる、
- ・ 変更先事業者と変更元事業者で同一の付加サービスが取り扱われていないことに対応できる

等のメリットがあり、転用・携帯電話のMNP¹⁰とも同じ構成であるため馴染みがあるものと考えられる。

他方、「契約の譲渡」の構成は、変更元事業者が契約の対価を受け取ることにより、料金等の回収の可能性を確保できる一方で、違約金、付加サービス等条件が異なる多くの卸先事業者間で円滑に債権債務の全体を承認できるかという疑問がある。

以上を勘案すると、「契約の譲渡」に比べて、「解約・新規」の構成は容易に導入することができ、その構造が平易で、運用がしやすいものと考えられるため、特段の事情がなければ、「解約・新規」の構成とすることが妥当であると考えられる。

(3) 変更元事業者と変更先事業者で取り扱う付加サービスが異なる場合の扱い

NTT東西の卸売サービスは、サービススペックとして、「光サービス」をメ

⁹ 付加サービスとしてひかり電話を付加していない光回線をいう。

¹⁰ 携帯番号ポータビリティ

インとして、「ひかり電話」等複数の付加サービスを付加でき¹¹、どの付加サービスを付加できるようにするかは、卸先事業者の選択によることから、変更元事業者と変更先事業者の間で取り扱う付加サービスが同じとなるとは限らない。

しかしながら、変更元事業者と変更先事業者との間で取り扱う付加サービスが異なることをもってそれらの間で「事業者変更」ができないとすることは、「事業者変更」できる卸先事業者群とできない卸先事業者群がそれぞれパッケージ化され、変更関係の固定化が図られる結果、利用者の利便の向上が限定的なものとなることから、付加サービスの取扱い範囲が異なっても「事業者変更」を可能とすることが妥当である。その際、現状、卸先事業者が取り扱っていない「付加サービスをN T T東西が提供しているように、「事業者変更」の場合においても、

- ・ 変更元事業者が提供していない付加サービスを変更先事業者が提供している場合には、当該付加サービスの提供主体をN T T東西¹²から変更先事業者に変更する、
- ・ 変更元事業者が提供している付加サービスを変更先事業者が提供していない場合には、当該付加サービスの提供主体を変更元事業者からN T T東西に変更する、

ことを基本とすることが妥当である。

このような変更元事業者と変更先事業者間で取り扱う付加サービスが異なる場合の扱いについては、利用者において「事業者変更」を行うか否かの判断、その後の自らへのサービス提供主体に対する認識等に誤解を生じさせないように、利用者への十分な情報提供が必要である。

3 「事業者変更」の手続き

(1) 具体的な手続き

「事業者変更」を行うための具体的な手続きは、「事業者変更」の導入目的が利用者の利便性を高めることにあることを踏まえると、利用者にとって簡便で、分かりやすいものとする必要がある。N T T東西が提案している手法は、利用者が、①変更元事業者に事業者変更承諾番号¹³の発行を申し込み、②変更元

¹¹ 卸先事業者は、「ひかり電話」のほか、「フレッツ・テレビ伝送サービス」「リモートサポート」「フレッツ・v 6オプション」「24時間出張修理オプション」「レンタル端末」の付加サービスを付加できる。

¹² N T T東西の卸売サービスにおいては、利用者が利用している卸先事業者が取り扱っていない付加サービスは、その付加サービスについてのみN T T東西から提供を受けることとされている。

¹³ 変更元事業者が、「事業者変更」を希望する利用者に対し、その請求に応じて発行

事業者から当該番号の発行を受け、③当該番号の有効期限内に当該番号をもって変更先事業者に申し込むことにより、変更元事業者との契約が解約となり、変更先事業者との契約が締結されるというものである。

こうした手続きは、「転用」や携帯電話のMNPと同じ手続きでありこの分野で馴染みがあり、これにより簡便に「事業者変更」を行うことが可能と考えられることから、妥当なものと考えられる。この場合において、NTT東西の光サービスに関しては、一般的に当該サービスと併せてインターネットサービスプロバイダ（ISP）からISPサービスの提供を受けることとなっていることから、「事業者変更」に当たってISPサービスが適切に扱われるよう留意することが必要である。

他方、「事業者変更」の導入後は、700以上の卸先事業者がこの手続きにより事業者変更承諾番号を発行することとなるため、利用者の認知しないところで事業者変更承諾番号が取得されることに起因する消費者トラブルが生じることがないように、変更元事業者となる卸先事業者においては十分な本人確認を行うよう留意する必要がある。

（2）事業者変更承諾番号の発行

「事業者変更」によって利用者の流動可能性が高まることにより、利用者に対する債権の貸し倒れが増えることを予防するため、変更元事業者において事業者変更承諾番号の発行に制約を設けることの適否については以下のように考えられる。

基本的に、事業者変更承諾番号の発行は、「事業者変更」を希望する利用者の請求に応じて行われるべきものであるが、例えば、

- ・ 支払い期限を過ぎた未納料金がある場合
- ・ 分割払いとなっている工事費の残債があり、事業者変更承諾番号の請求の受付に先だって行ったその一括精算の請求に対する支払いが行われていない場合には、変更元事業者の判断により、事業者変更承諾番号を発行しないことが許容されるべきであると考えられる。このような事業者変更承諾番号を発行しない場合について、卸先事業者は利用者に十分周知を行い、個々のケースを網羅的に約款に記載することが必要であると考えられる¹⁴。このような具体的に事業者変更

する番号。変更元事業者がNTT東西のシステムから番号の発行を受け、一定の有効期間内に、変更先事業者がNTT東西のシステムにその番号とともにオーダー投入することで、その番号に係る利用者について、変更元事業者との解約及び変更先事業者との新規契約を実現する。

¹⁴ 既存の利用者に対しては、「事業者変更」が可能となったことの周知に併せて、事業者変更承諾番号を発行しない場合の周知を併せて行うことが必要であると考えられる。

承諾番号を発行しないケースについて、全ての卸先事業者において強制的・統一的なものとするのは、個々の卸先事業者の判断による自由競争を阻害することから適当ではないと考えられる。

なお、工事費の残債について、変更元事業者が直接利用者から回収するのではなく、変更先事業者が変更元事業者から買取った上で、変更先事業者が「事業者変更」を行う利用者に請求するとの方法も想定しうるが、700以上ある全ての卸先事業者における共通的なルールとする運用は困難であるため、その実施は個別の卸先事業者間での判断に委ねることが適当である。

料金の支払いに関連しては、そもそも契約の解約後に料金等の請求があることに関するトラブルがあるとの指摘がある。一般的に、光サービス等の電気通信サービスは、その提供を受けた後に、月等の一定期間ごとに料金を後払いするという形式となっているため、契約の解約後に、解除料のほか、契約期間中の料金の請求が行われる。指摘に係るトラブルは、利用者において光サービス等の料金が後払いとなっていることを十分に理解していないことに起因するものと考えられることから、新規契約や事業者変更承諾番号の発行の際においては、料金等の支払いについて、十分な説明を行い、利用者の理解を促進することが必要であると考えられる。

また、利用者から事業者変更承諾番号の発行の請求があった際、変更元事業者から当該利用者に対し、リテンション活動が行われることが想定される。リテンション活動は一義的に否定されるものではないが、基本的には、利用者からリテンション活動を中止するよう求めがあった場合には、直ちに中止し、事業者変更承諾番号の発行の手続きを進めるべきであると考えられる。また、不適切なリテンションが行われた場合には、電気通信事業法（昭和59年法律第86号）や私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号。以下「独占禁止法」という。）に照らして問題となるケース¹⁵も想定されるため、変更元事業者において十分な認識が必要である。

（3）重要事項説明

電気通信事業法では、電気通信事業者等は少なくとも電気通信役務の提供に関する契約の締結等までに提供条件の概要を説明しなければならないとされている。また、解約に当たっては、一般的に、電気通信事業者等は、解約に際し違約

¹⁵ 例えば、電気通信事業法第29条第1項第12号では「事業の運営が適切かつ合理的ではないため、国民の利便の確保に支障が生ずるおそれがあるとき」は業務改善命令の対象となるとし、独占禁止法では、競争関係にある事業者との取引を不当に妨害することは競争者に対する取引妨害として、第2条第9項の「不公正な取引方法」に当たるとしている。

金等に係る必要な説明を行っている。

「事業者変更」は、通常はそれぞれ別個に行われる解約及び新規契約とは異なり、利用者からみて継続的に光サービス及びその付加サービスの提供を受けることを前提とした手続きであるため、利用者において、

- ・ 「事業者変更」の前後において、同一の内容・条件でサービスを受けることができるという誤解を持っている可能性があること、
- ・ 「事業者変更」を行うことにより生じうる不利益について十分な理解をしていないこと、

が考えられる。そのため、変更元事業者及び変更先事業者は、解約又は新規契約の際に通常説明している事項に加え、「事業者変更」に当たって生ずる固有の事項についても、十分に説明することが求められる。具体的には、「事業者変更の趣旨」「事業者変更の手続きの概要」「変更時に生じる費用等」「事業者変更により生じうる不利益事項」「ISPサービスの扱い」「初期契約解除等により復帰する場合に生じうる不利益事項」等の説明すべき事項及びその内容について、関係者において十分な検討を行うことが必要である。

加えて、これらの事項及び内容が適切かつ簡明に説明され、「事業者変更」の趣旨等が利用者に適切に理解されるよう、その説明の在り方について検討することが必要である。

また、「転用」に関して、卸先事業者だけでなく、代理店における適正な業務実施が課題となっていることを踏まえると、「事業者変更」の導入に当たっても、代理店における適正な業務実施を確保するため、代理店指導等措置の徹底が求められる。

(4) 契約情報の提供

N T T東西の卸売サービスは、

- ・ 光サービスのほか複数の付加サービスがあること、
- ・ 光サービスや付加サービスに更に細分化されたサービス区分があること、
- ・ 利用者において、これらのサービス内容を詳細に認知しているとは限らないこと、

等から、「事業者変更」に当たって、変更先事業者が、利用者が変更元事業者との間で有していた契約内容を把握できないと、利用者に対して十分なコンサルティングを行うことができず、利用者が期待するようなサービスが変更先事業者から提供されない等といった消費者トラブルが生じることが考えられる。

こうしたトラブルを回避し、スムーズな「事業者変更」を実現するには、変更元事業者及びN T T東西が有する利用者の氏名、設置場所、契約プラン、契約している付加サービス等の利用者の具体的な契約内容を、変更先事業者に伝達する仕組みを整備することが考えられる。

この場合において、変更元事業者及びN T T東西がその有する利用者の情報を変更先事業者に提供する場合には、利用者の契約情報が個人情報（個人データ）に当たるため、変更元事業者及びN T T東西が、あらかじめ利用者の同意を得た上で提供する仕組みとすることが不可欠である。こうした仕組みを構築することができない場合においては、例えば利用者本人が介在して容易に利用者の情報を伝達する等の代替的な仕組みが確保されることが望ましい。

（5）費用負担

「事業者変更」の費用については、「転用」と同様、N T T東西がそのシステムの開発・運営費用に充てるものとして、変更先事業者から徴収することが想定される。

この費用の額については、

- ・ 「事業者変更」は利用者の利便性を高める等のために導入するものであること、
- ・ 「事業者変更」により、これまで支払いを要していたアナログ戻しの手法に係る費用、別の光回線を設置するための費用等が不要となることが期待されていること、
- ・ 変更先事業者において、これを「手数料」等として利用者への負担を求める可能性があること、

からすると、「転用」における費用のように利用しやすいものとなることが重要である。

現時点においてはこの費用がどの程度のものとなるかは明らかではないが、この費用レベルは「事業者変更」を構成する重要な要素の一つであることから、N T T東西においては、これらに十分留意し、早期に関係者に費用を提示することが求められる。

4 必要な環境整備

（1）導入のための全体的な環境整備

① 必要な周知等

現在の卸売サービスは「事業者変更」に対応していないことから、卸売サービスの提供に当たっては、卸先事業者は、自らの業務運営において「事業者変更」の手続きを前提とせず、利用者との関係において事業者の変更を行うに当たっては電話番号の変更及び光回線の廃止・新設が必要となる旨を説明している。

「事業者変更」は、こうした従前の取扱いを変更する新たな手続きである

ことから、その導入に当たっては、

- ・ 卸先事業者及びその代理店において適正な業務運営を確保するための業務運営の確立・周知、
- ・ 利用者の適切な判断への寄与、消費者トラブルの予防等のための利用者に対する周知、

等が求められる。

卸先事業者及びその代理店における適正な業務運営の確立・周知については、個々の卸先事業者において、本人確認を含む事業者変更承諾番号の発行、重要事項説明等の「事業者変更」の業務の適正な運営を図るために必要な事項を整理した上で、その実施を図ることが必要である。これに関しては、NTT東西も卸元事業者の立場から「事業者変更」の実施に当たって不適正な営業が行われることがないように、必要な対応を図ることが望ましい。

利用者に対する周知については、まずは、関係者において、「事業者変更」の仕組み、事業者変更に当たっての留意点を整理し、周知することとする等、利用者の適切な判断への寄与等のために必要な内容を検討し、対策を講ずることが必要である。なお、この際、周知する内容に応じ、全卸先事業者において共通的に周知する事項、各事業者において約款に記載すべき事項等を区分するとともに、約款に記載すべき事項の中には既存の利用者にアナウンスすることが妥当なものがあると考えられる¹⁶ことに留意することも必要である。

② キャンセルの扱い

「事業者変更」の導入に当たっては、卸先事業者や代理店が不適正な営業により利用者を獲得することがないように、十分な措置が必要である。しかしながら、「転用」における状況をみると、不適正な営業が行われることが生じないことを前提とすることは合理的ではない。そのため、「事業者変更」の導入に際しては、「転用」と同様、不適正な営業により「事業者変更」が行われた場合に利用者からその「事業者変更」がキャンセル¹⁷されることを想定し、それに対応できるシステムを準備しておくことが必要と考えられる。なお、キャンセルに対応できるシステムは、「事業者変更」のシステムとは異なり、NTT東西は不適正な営業を行った事業者（キャンセルをされた事業者）からシス

¹⁶ 例えば、事業者変更承諾番号の発行に分割払いとなっている工事費の一括支払いを要する等のルールを採用する場合には、既存の利用者に対してアナウンスすることが妥当と考えられる。

¹⁷ ここでいう「キャンセル」とは、初期契約解除制度による契約の解除のことではなく、変更先事業者における説明が虚偽である等の不適正な営業により「事業者変更」が行われた場合に、変更先事業者との新規契約を取り消し、又は解除することを用いる。ただし、契約を元の状態に戻せるかどうかは事業者によって異なる。

テムに係る費用を徴収することとなるため、別個のシステムとなるものと考えられる。

また、利用者において、変更先事業者をキャンセルし、変更元事業者に復帰するに当たっては、必ずしも復帰前の状態に戻ることができるとは限らないため、この点について、事業者は、重要事項説明として利用者に十分理解できるよう説明しておくことが必要である。

③ 事業者間トラブルの扱い

「事業者変更」の導入により、運用ルールの不慣れや、不適正な営業を理由とするキャンセルに関連して、卸先事業者間のトラブルが生ずる可能性があり、その解決方法等の問い合わせの場が必要ではないかとの意見がある。不適正な営業を理由とするキャンセルが生じた場合、その営業が不適正だったか否かは、基本的に変更先事業者の問題であるため、その判断に関して、変更元事業者との間でトラブルになることは考えにくい。例えば、変更元事業者において、不適正な営業を理由として復帰した利用者についてその復帰に一定の実費を要した場合等においては、その負担の在り方等についてトラブルが生じることが考えられる。

こうした事業者間のトラブルについては、基本的には、変更元事業者と変更先事業者との間で協議をして解決することが求められる。NTT東西は、トラブルの当事者である双方の事業者に卸売サービスを提供する立場であり、基本的にそのトラブルを解決する立場にあるものではないが、変更元事業者と変更先事業者が直接トラブルの解決を図ることができるよう、両者が連絡を取れる仕組みを確保することが必要であると考えられる¹⁸。

なお、卸先事業者とその利用者との間のトラブルについては、卸売サービスの契約において卸先事業者における利用者対応は卸先事業者が行うこととなっているため、基本的には当該卸先事業者が対応することとなるが、利用者からの相談がNTT東西に寄せられた場合においては、NTT東西においても個々の事情に照らして必要な対応を実施することが望まれる。

(2) 導入のための卸先事業者における環境整備

① 渡り歩きの制限

「事業者変更」の導入により、利用者の流動可能性が高まる結果、料金を

¹⁸ 卸先事業者が他の卸先事業者に再度卸売サービスを卸している場合（いわゆる再卸をしている場合）には、NTT東西は、利用者がどの再卸を受けている卸先事業者を利用しているのかを特定できないが、その再卸を受けている卸先事業者に再卸を行っている卸先事業者を把握することはできるため、当該卸先事業者を紹介することにより、結果として当事者である卸先事業者を特定することができる。

支払わずに卸先事業者を渡り歩く行為が生ずる可能性があるとの指摘がある。極端には、「事業者変更」をした利用者が料金等の支払いをすることなく、数ヶ月ごとに「事業者変更」を繰り返すことにより、金銭的な負担なく光サービスを利用することも考え得る。

これに対して、「事業者変更」をした後に一定期間は再度の事業者変更承諾番号の発行を停止するといった対応は、悪意のない利用者についても事業者変更の道を閉ざすこととなるため、適切な方法とは言い難いと考えられる。

こうした懸念に対しては、例えば、変更元事業者の判断により、料金等の支払い実績のない請求書払いの利用者が事業者変更承諾番号の発行請求をしてきた場合には、当該利用者がクレジットカード払いや口座引き落とし払いに変更をした後に当該番号を発行する等といった対応を予め約款に記載¹⁹等の上で行う等、個別に対応することが適切と考えられる。

また、「事業者変更」の導入により、逆に、利用者にとって利益がないのに事業者側の都合で事業者を渡り歩かせるような販売手法が行われることも考えられる。「事業者変更」を行う卸先事業者においては、こうした販売手法が行われないような業務運営をすることが求められる。

② セーフティネット

「事業者変更」の導入に併せて、卸先事業者が急に卸売サービスを用いたサービスを休廃止した場合においても、利用者が光サービスを利用できなくなるという状態を生み出すことなく、継続して光サービスを利用することができるよう、セーフティネットの仕組みを検討すべきではないかとの意見がある。

電気通信事業法では、電気通信事業者が事業を休廃止する際には、その利用者において必要な対応をすることができるよう、相当な期間を確保して利用者に周知をすることを義務付けている。また、これまでは電気通信事業者間で営業権の譲渡が行われ、利用者におけるトラブルが回避されている。

しかしながら、電気通信事業者がこうした義務を履行することなく、急にサービスを休廃止するような場合にはこうした仕組みは機能しない可能性があり、こうした場合には、利用者は何らの準備を行うことなく電気通信サービスの利用ができなくなる。そのため、今後現在の規律やこれまでの手法で具体的に対応できないような事情が生じるようになった場合に、速やかに必要な対応を行うことができるよう、関係者においては、必要な措置の検討を進めることも考えられる。

¹⁹ なお、こうした制約については、事業者変更承諾番号の発行の制限と同様、約款には具体的なケースを網羅的に記載することが必要と考えられる。

(3) 公正な競争の確保

① 寡占化懸念

「事業者変更」の導入により、利用者の流動可能性が高まる結果、現在卸売サービスを用いたサービス市場で大きなシェアを有する事業者に一層契約が集中し、寡占による弊害が生じ得るという懸念があるため、公正な競争環境の確保及び利用者利便の向上の観点から、何らかの検討が必要ではないかとの意見がある。

利用者におけるサービス選択の幅をできる限り確保し、高度かつ多様な電気通信サービスの提供を促進する観点から、市場が寡占的となることは、一般的に望ましくないと考えられる。

ただ、構造的な寡占化の回避は、流動可能性を閉ざすことによって行うものではなく、新規に参入する事業者も含めた流動可能性を確保しつつ、同等の競争環境を整備することで行うべきであることから、総務省においてはそういった見地から、市場環境を注視していくことが必要であると考えられ、卸売サービスを用いたサービス市場について「転用」「事業者変更」による事業者間の移動の状況を継続的に把握することが不可欠である。

② 過度なキャッシュバック

「事業者変更」の導入により、キャッシュバック、インセンティブ、工事費無料、違約金補償等が過度に行われた場合、利用者の混乱や公正な競争の阻害につながるおそれがあるため、これらの適正な在り方について検討が必要ではないかとの意見がある。

過度なキャッシュバック等の実施により、競争事業者を排除又は弱体化させるため、適正なコストを著しく下回る料金が設定されることになる場合には、「他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害するもの」に当たるとして、電気通信事業法第29条の業務改善命令の発動要因になることがあり得る。

また、2017年度（平成29年度）の電気通信事業分野における市場検証での電気通信市場の分析（中間報告）において、固定系ブロードバンドサービスのキャッシュバックに対する利用者における認識等として、

- ・ キャッシュバックの増額よりも通信料金の値下げを優先して欲しい、
- ・ 料金プランを分かりにくくしている、
- ・ 適用条件が分かりにくく表示されていた、

といった意見が多いことが紹介されている。

総務省においては、公正な競争環境の確保と利用者利便向上のため、卸先

事業者におけるキャッシュバック等の状況について、「事業者変更」の実現による影響の有無等の観点も含め、注視していく必要があると考えられる。

5 スケジュール等

(1) 参入形態

「事業者変更」は、卸先事業者の利用者に対して、電話番号と光回線を変更することなく卸先事業者の変更を実現する手段である。そのため、卸先事業者の中に「事業者変更」が可能な者と不可能な者が混在していると、

- ・ 利用者によって、「事業者変更」を行える者を行えない者が分かれることとなり、利用者自身がどちらに属しているのか分かりにくく、そもそもこうした扱いの相違があることの理解が得られない、
- ・ 卸先事業者間の公平が確保できない、

と考えられる。

そのため、「事業者変更」は、全ての卸先事業者において、一斉に開始することが妥当である。

(2) スケジュール等

N T T 東西においては、「事業者変更」の導入に向けて、今後、

- ・ N T T 東西によるシステム開発、
- ・ N T T 東西による卸先事業者への周知・説明、契約変更等、
- ・ 卸先事業者による運用体制の構築等、
- ・ N T T 東西及び卸先事業者による利用者への周知、

を行った上で、早期に「事業者変更」を開始したいとしている。

「事業者変更」は、卸売サービスを用いたサービスの提供を受けている利用者の不利益を解消するものであることから、N T T 東西、卸先事業者、関係団体においては、I S P とも連携を図りつつ、それぞれが必要な対応を進め、できる限り早期に導入されるべきである。この際には、十分な利用者周知並びに卸先事業者及び代理店における適正な業務運営の確立が図られていることも必要である。

N T T 東西は、卸先事業者との間の準備を進めるに当たっては、丁寧な説明・調整を進め、サポートを行うことが必要である。

総務省においては、制度的に「事業者変更」の導入を進めるため、電気通信事業法及び国立研究開発法人情報通信研究機構法の一部を改正する法律（平成30年法律第24号）により追加された電気通信番号計画に記載する電気通信番号の使用に関する条件として、卸売サービスにおける番号ポータビリティの確保を求めることを検討することも考えられる。これにより、事業者変更により実現する

電話番号及び光回線の継続利用のうち、少なくとも電話番号の継続利用については、関係事業者において確保することが必要な制度的な裏付けを有することとなる。

おわりに

本タスクフォースでは、NTT東西の卸売サービスについて、卸先事業者の変更を行おうとするときに、利用しているひかり電話の電話番号を継続して利用できない、光回線を廃止・新設しなければならないといった課題に対処するため、電話番号及び光回線の継続した利用を可能とする卸先事業者の変更の実現に向けて、仕組みの整備、関係者が行っていくべき事項を整理した。

今後、総務省、NTT東西、卸先事業者等の関係者においては、速やかに、導入に必要な取り組みを進め、その結果、適切な環境の下で、早期に電話番号・光回線を継続して利用した卸先事業者の変更が実現することを期待する。