

令和 2 年 6 月 1 2 日

総務大臣
高市 早苗 殿

電気通信紛争処理委員会
委員長 田村 幸一

答申書

令和 2 年 2 月 4 日付け諮問第 1 1 号をもって諮問された事案について、下記 1 及び 2 のとおり答申する。

なお、理由は、別紙のとおりである。

記

- 1 裁定を求める事項 1 について
総務大臣の裁定案は妥当である。
ただし、具体的な料金の設定に当たっての課金単位（通話時間に連動する費用に限る。）、課金方法及び精算方法並びに当該料金（以下「新料金」という。）の設定日及び適用日については、総務大臣において、更に両当事者から意見を聴取して裁定を行うべきである。
- 2 裁定を求める事項 2 について
総務大臣の裁定案は妥当である。

第1 本件の経緯

総務大臣は、令和2年2月4日、当委員会に対し、電気通信事業法（昭和59年法律第86号。以下「法」という。）第160条第1号の規定に基づき、法第39条において準用する法第35条第3項の規定による日本通信株式会社（以下「日本通信」という。）から申請のあった卸電気通信役務（以下「卸役務」という。）の提供に係る裁定について諮問をした。その経緯及び諮問の概要は次のとおりである。

1 日本通信からの裁定申請

日本通信は、令和元年11月15日、株式会社NTTドコモ（以下「ドコモ」という。）の音声通話サービスに係る卸役務（以下「音声卸役務」という。）の提供に係る協議が不調のため、以下の事項について裁定申請を行った。

（1）裁定を求める事項1

ドコモに対し、音声通話サービスを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を基本とする料金で、日本通信に卸役務として提供すべきとの裁定を求める。

（2）裁定を求める事項2

上記（1）で求める事項を具現化した卸役務の一つとして、ドコモが現在「かけ放題オプション」及び「5分通話無料オプション」の名称で利用者に提供している音声通話料の定額サービスを、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を基本とする料金で、日本通信に提供すべきとの裁定を求める。

2 ドコモの主張

（1）裁定を求める事項1について

既存の音声卸役務の料金値下げについては、当事者間において協議が行われておらず、総務大臣の裁定を申請することができる要件に該当しない。

（2）裁定を求める事項2について

エンドユーザ向けの料金は、事業者が創意工夫をもって戦略的な料金を自らがリスクを負った上で設定するものである。音声卸役務の料金を定額とすることは、MVNOのリスクを当社及び当社ユーザが一方的に負うものであることから、なじまない。

3 総務大臣の諮問

総務大臣は、令和元年11月15日、ドコモに対して答弁書を提出する機会を付与し、同年12月6日、ドコモは答弁書を提出した。さらに総務大臣は、日本通信に対して、同日及び令和2年1月28日の2回、ドコモに対し

て、令和元年12月13日の1回、それぞれ意見書を提出する機会を付与し、日本通信からは同月13日及び令和2年1月30日、ドコモからは令和元年12月20日、それぞれ意見書の提出があった。それらを踏まえて、総務大臣は、令和2年2月4日、当委員会に対して、本件裁定についての諮問を行った。

諮問された裁定案の概要は以下のとおり。

- (1) 裁定を求める事項1については、ドコモは、日本通信に対して提供する音声卸役務の料金を、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を超えない額で設定するものとし、あわせて、新料金の算定に当たっての算定方法、課金方法及び精算方法、新料金の設定日及び適用日並びに再協議に係る取扱い等についても裁定を行う。
- (2) 裁定を求める事項2については、適当ではない。

4 委員会の審議

当委員会は、令和2年2月4日に会議を開催し、総務大臣から諮問を受けるとともに、本件諮問を担当する総合通信基盤局から諮問の内容について説明を受けた。その上で、当委員会は、総務大臣及び両当事者から事情を聴取することが必要と思料し、以下のとおり質問の回答及び意見の提出を求め、それぞれ提出を得た。

- ① 同月6日に委員会からの裁定案に関する質問の回答を総務大臣に求め、同月13日に総務大臣から回答
- ② 同月6日に両当事者に対して裁定案に関する質問を求め、同月10日にドコモから提出があったため、同日に総務大臣に回答を求め、同月14日に総務大臣から回答
- ③ 同月6日に委員会からの裁定案に関する質問の回答を両当事者に求め、同月18日に両当事者から回答
- ④ 同月21日に同月18日付け両当事者からの意見に対する意見を総務大臣及び両当事者に求め、同月28日に総務大臣及び両当事者から回答
- ⑤ 同年3月4日にそれまでの意見等に対する意見を総務大臣及び両当事者に求め、同月11日に総務大臣及び両当事者から回答

また、同年4月10日に総務大臣から意見の提出があったことから、両当事者に対して当該意見に対する意見を求め、同月27日に日本通信から、同年5月15日にドコモから意見の提出があった。

当委員会は、同年2月4日、同月20日、同年3月3日、同月25日、同年4月14日から15日まで、同年6月4日から5日まで及び同月10日から11日までと7回にわたり会議を開催し、審議を重ね、答申を取りまとめた。

第2 検討

1 裁定を求める事項1について

(1) 裁定要件の充足の適否

音声卸役務の料金を「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を基本とする料金」とするか否かの協議については、日本通信からの裁定申請書の添付資料及びドコモからの答弁書の添付資料によると、少なくとも、

- ① 日本通信はドコモに対して、2019年（令和元年）10月1日付け文書において、「1. 音声通話サービスを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を基本とする料金で、当社に卸していただきたい。2. その一形態として、貴社が貴社エンドユーザーに提供されている『かけ放題オプション』及び『5分通話無料オプション』を、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を基本とする料金で、当社に卸していただきたい。」と記載し、協議事項としていること
- ② 同月4日、日本通信はドコモを往訪した上、両当事者は、上記①の文書を用いて対面で協議を行っていること
- ③ 日本通信はドコモに対して、同月16日付け文書で、上記①の回答を求めていること
- ④ ドコモは日本通信に対して、同月21日付けメールで、上記①の回答を「打ち合わせから回答まで1ヶ月程度お時間をいただきたい」旨を伝達していること
- ⑤ ドコモは日本通信に対して、同年11月8日付け文書で回答している中、上記①の文書の「2.」については明確に回答が示されているが、同文書の「1.」については回答が示されておらず、また、回答を保留する旨の記載がないこと

が認められる。

かかる事実を踏まえると、ドコモは、裁定を求める事項1について、日本通信から文書による要望を受領し、対面による協議を行い、十分な検討を行った上で、日本通信に対して回答しているにもかかわらず、裁定で求める事項1については一切触れていないことからすると、協議が調わなかったものと解することが相当である。

この点、ドコモは、そもそも裁定で求める事項1について、当事者間では協議が一切行われていなかった旨主張するが、ドコモから提出された答弁書の「日本通信との協議経緯」とも反するものであり、採用することはできない。

(2) 具体的検討

① 判断枠組・判断基準

音声卸役務に係る料金の在り方については、法上、明確な判断基準が設けられていないことから、法の趣旨に照らし、公正競争の促進の観点、利用者利益の保護の観点及び電気通信の健全な発達の観点から、総合的に判断することが相当である。

② 音声卸役務の料金見直しの是非

ア 電気通信事業は、巨額の設備投資を必要とし、そもそも自然独占性を有する産業であるが、中でも移動通信事業は、その事業の性質上、電波の有限希少性がボトルネックとなって参入が制限されており、現状においては、実質MNO3社による寡占状況の産業である。

そのような産業構造を持つ移動通信事業において、ドコモは自らネットワークを有するMNOである一方、日本通信は、MNO（本件ではドコモ）から音声卸役務の提供を受けて、エンドユーザに対して音声通話サービスを提供するMVNOであることを踏まえると、ドコモは日本通信に対して、音声卸役務に関し、構造的に交渉上の優位性を有していることは明らかである。

イ そのような状況の下、

（ア）ドコモは、日本通信との音声卸役務契約において、契約締結以降「第3種卸FOMA」については約10年間、「第3種卸Xi」については約7年間という長期にわたり、音声卸役務の料金を変更していないこと

（イ）ドコモにとっての当該卸役務の原価は、関連する接続料の推移から見て、少なくとも（ア）の契約当初よりは低下していると推認できること

（ウ）ドコモは、「かけ放題オプション」及び「5分通話無料オプション」の名称で、自社のエンドユーザに対しては実質的に値下げを行ってきていること

（エ）ドコモ自身が、当該卸役務の料金を今後見直すことについて必ずしも否定していないこと

等を踏まえると、公正競争の促進の観点から、少なくとも現時点においては、日本通信向け音声卸役務の料金を見直すべきであると判断される。

この点、ドコモは、これまで日本通信から音声卸役務の料金値下げ要望がなかったことから、当該料金の見直しを行わなかっただけであり、交渉上の優位性を背景に見直しを行わなかったわけではない旨主張するが、仮にそうであったとしても、上記判断を左右するものではない。

ウ ドコモは、日本通信との協議において、適正な原価に適正な利潤を基本とする料金を望むのであれば、接続による代替案があることを提案しているところ、裁定案においては、合理的根拠もなく、「接続により音声卸役務を代替する方法はない」と認定していることについて不当である旨主張する。現在、中継電話事業者がMNOと接続する方式、いわゆる中継電話において、事業者識別番号をダイヤルすることにより、接続による音声通話サービスが提供されている例は既に存在するが、着信履歴から発信できない場合があるなど操作

性に難があることも事実である。その点、ドコモの上記の代替案は、自社交換機において事業者識別番号を付与するように改修可能であるなど、現在の中継電話における難点の解消も含めた提案であると解されるが、仮にそうであるとしても、総務大臣からの回答において「どの程度の費用がかかるのか、MVNOの負担はどのようになるのか等の詳細は明らかにされませんでした」とあるように、ドコモから具体的な説明がない以上、現時点において、当該接続による音声通話サービスで音声卸役務を代替できるとまで認定することはできない。

エ 利用者利益の保護の観点及び電気通信の健全な発達の観点からも、本件における音声卸役務の料金見直しは、MVNOである日本通信とMNOであるドコモとの間の公正競争の促進を通じて、低廉かつ多様な音声通話サービスの提供が期待されることから、これらの法の趣旨の実現にも資するものである。

この点、ドコモは、そもそも卸役務においては、相対協議による自由な料金その他の提供条件の設定が認められているにもかかわらず、総務大臣が法的根拠なしに判断を下すことは、電気通信の健全な発達を阻害する旨主張する。しかし、本件におけるように公正競争が適切に機能しているとは見られず、相対協議による自由な料金その他の提供条件の設定が行われない個々の状況において、その状況を放置することは、電気通信の健全な発達や利用者利益の保護の観点から望ましいものではない。そのため、法第39条において準用する法第35条第3項では、一方当事者から申請があれば、総務大臣の裁定により解決することを認めているのであり、その規定に基づき、総務大臣が裁定することについて特段不当な点は見られないことから、ドコモの主張を採用することはできない。

オ 上記のことから、ドコモは、日本通信に対する音声卸役務の料金について、現時点において見直すべきであると判断される。

③ 適正な原価・適正な利潤とすることの是非

ア 上記②のとおり、音声卸役務に係る移動通信事業は、巨額の設備投資を必要とし、自然独占性を有するだけでなく、電波の有限希少性により参入が制限された寡占状況の産業である。

イ このような寡占状況の産業においては、公正競争が適切に機能せず、当事者間の交渉だけでは適正な価格形成ができないことが想定される。その場合、法定されている接続制度を参考に、その提供に要する費用を回収できる限りの水準、すなわち適正な原価に適正な利潤を加えた金額を基本に設定することが適当であり、「接続等に関し取得・負担すべき金額に関する裁定方針（平成30年1月16日総務

省)」では、注記においてその旨の記載をしていることが認められる。

その点、ドコモは、本件に法定された接続制度を参考とすることについて、その前提となる設備構成が接続と卸役務とは全く異なることから不当である旨主張するが、仮に設備構成の在り方がドコモの主張するとおりであるとしても、総務大臣が裁定に当たり、類似制度の規律を参考に、適正な原価に適正な利潤を加えた金額を基本とすることについて、特段不合理な点は見受けられない。

ウ 他方、ドコモは、音声卸役務の料金について、公正競争の促進の観点からは、適正な原価に適正な利潤を加えた金額を基本とするのではなく、日本通信がドコモの自社ユーザに比しても十分競争可能な料金水準を設定できるような卸役務の料金であればよい旨主張するが、日本通信が主張するように、「公正競争を促進するためには、競争を行うための諸条件を極力同一にすること、即ち競争条件のイコールフットイングが求められる」ものであり、ドコモの主張を採用することはできない。

エ 上記のことから、ドコモは、日本通信に対する音声卸役務の料金について、適正な原価に適正な利潤を加えた金額を基本に設定することが適当である。

④ 適正な原価・適正な利潤の概念整理

ア 日本通信からの裁定申請書によると、裁定を求める事項1は、「音声通話サービスを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を基本とする料金で」、「卸電気通信役務として提供するべき」ことであり、「適正な原価」及び「適正な利潤」の具体的な概念整理を明示的に求められているわけではない。

イ しかし、同申請書の別紙「3. 裁定を求める事項に対する当社の見解」の「(3) 音声通話サービスの卸料金額」において、「接続において求められている『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』を基本とする料金で卸電気通信役務の提供を行うことは妥当である。」と記載していることからすると、第二種指定電気通信設備との接続を定めた法第34条第3項第2号で用いられている用語の概念を前提としていることが認められる。

そのため、接続による場合と卸役務による場合とは、役務提供の在り方が必ずしも同一でない以上、当該用語の概念を前提とした場合、かえって裁定の趣旨にそぐわない誤った解釈がなされるおそれがある。

ウ かかる観点から、「適正な原価」及び「適正な利潤」の概念整理に関し、接続制度と異なる点を中心に、念のため同一の点も含めて明記す

ることについて、特段不当な点は見受けられない。

なお、上記の「接続制度と異なる点」として、「適正な原価」に係る営業費に関し、接続で認められている「設備への帰属が認められる営業費」に加え、本件では「当該役務の提供の際に必要な営業費」についても「原価への算入が許容される」旨の記載がある。この点に関し、卸役務は、制度上、接続とは異なり、積極的な営業活動が行われることが想定されることから、接続においても認められている共通費及び管理費とは別に、「当該役務の提供の際に必要な営業費」として、例えば、音声卸役務の提供に係る広告宣伝費を「適正な原価」に算入することについて、特段不合理な点は見受けられない。

⑤ 課金単位、課金方法及び精算方法並びに新料金の設定日及び適用日についての整理

ア 裁定案においては、課金単位、課金方法及び精算方法並びに新料金の設定日及び適用日についても判断しているが、この点についても、日本通信から提出された裁定申請書において明記されているわけではない。

しかしながら、

(ア) これらは、全く別個の事項というより、いわば付随的・実施細則的な小事項であり、帰るところ、裁定として具体的に示す程度の問題であると解されること

(イ) どの程度具体的に裁定するかは、裁定申請書だけではなく、両当事者から提出された文書全体を基礎として、本件紛争の原因や経緯等を総合的に考慮して判断されるべきであること

(ウ) 申請人である日本通信からは、当委員会に提出された意見書により、事実上、裁定案で示された程度の裁定を求める趣旨に補正されていること

からして、これらについてまで裁定することにつき、不当とは言えない。

以下、このような前提の下、個々の小事項について判断する。

イ 課金単位については、裁定案では、音声卸役務の料金を契約数に連動する費用と通話時間に連動する費用に分けた上で、前者については「課金単位を1契約」と判断されているが、この点につき、両当事者から特段意見が提出されていないこと、その他不合理な点も見受けられないことから、裁定案のとおりで妥当と判断する。

ウ 裁定案では、課金単位のうち、通話時間に連動する費用に係るものとしては1秒単位での課金、精算方法としては、実績値を反映し毎年度料金を更新し、それを当該実績値の発生年度の期首まで遡及して精算すること、新料金の設定日については、裁定を行った日から起算して6月を超えない期間内とすることが求められている。この点、ドコ

モは、現行のシステムでは対応ができない内容であり、対応しようとするれば、システム改修又は開発に関して相応の費用と期間が必要であり、少なくとも新料金の設定日には間に合わない旨主張する。これに対して、日本通信は、現行でもドコモから、ユーザごとに秒単位で通話時刻・通話時間等が記載されたCDR（通話明細データをいう。以下同じ。）が送付されていること等からして、たとえシステムの改修等が必要であったとしても軽微である旨反論する。

本件については、ドコモ側のシステムの改修等に係る費用と期間が不明であること、またその程度の大小によっては、日本通信が、通話時間に連動する費用の課金単位について、これまでどおりの30秒を選好するのか、1秒を選好するのか、さらには、料金の更新の時期・頻度や精算の仕方等について、何を選好するのか変動することが想定されること等からすると、現時点で具体的な判断をすることは相当でない。

そのため、通話時間に連動する課金単位、精算方法及び新料金の設定日については、総務大臣において、両当事者から更に意見を聴取して裁定することが適当である。

エ 課金方法について、裁定案では、「各呼の通信経路に応じて課金する方式と、通信経路に関係なく全ての呼について一律に課金する方式が考えられるところ、どの方式を採用するかは、当事者間の協議に委ねることとする。」と判断され、この点につき、両当事者から特段意見が提出されていないが、いずれの方式にするかがドコモのシステムの改修等に係る費用と期間に影響を与えることも想定されることから、上記ウに併せて両当事者から更に意見を聴取して裁定を行うことが適当と考える。

オ 新料金の適用日について、裁定案では、裁定日と判断されているが、適用日は、一般に両当事者間における債権債務関係を生じさせる重要かつ基本的な事項であり、特段の事情がない限り、裁定後可能な限り早期とすべきである。

この点、ドコモは、日本通信に対して新料金で課金するためには、現行のシステムから日本通信のユーザの通話実績データを判別・抽出し、これを2年間保持できる、日本通信向けの専用システムを構築する必要がある、かつ当該専用システムの構築に掛かる期間は、現行システム上のデータ保管期間である6月を優に超えることが想定され、その場合、当該専用システムの稼働開始時には、裁定案が求める新料金に必要な日本通信のユーザの通話実績データがすべて消去されてしまっていることになるので、裁定日から新料金を適用することは困難である旨主張する。

そこで検討するに、現在、ドコモから日本通信に対して、CDRが毎日送付されていることからすると、日本通信のユーザ向けの通話実

績データを判別・抽出することは現行のシステムでも可能と推定され、また当該通話実績データの保管期間を何らかの形で適切に延長することは技術的には可能と考えられるが、他方、その方法如何等によってそれ相応の費用が発生することも否定できない。

したがって、新料金の適用日についても、上記ウ及びエに併せて両当事者から更に意見を聴取して裁定することが適当である。

⑥ 再協議に係る取扱い

ア 今回の裁定は、上記②ウのとおり、現時点においては、音声卸役務の代替手段として、接続による音声通話サービスが有効に機能していないことに起因して紛争が生じ、それに対して解決を図るものである。

その意味では、今後、ドコモが提案しているドコモの交換機による事業者識別番号の付与やそれ以外の方法により、接続での代替が客観的に認められる場合には、MNOとMVNOの関係において構造的に交渉上の優位性があったとしても、接続においては、法定されている接続制度の下で適正なサービス提供が実現可能であることはもとより、卸役務においても、接続とのバランスから、本裁定により強制しなくても、公正競争が実現し、適正なサービス提供が実現されることが期待される。そのため、本裁定は、接続による代替性が認められない現状における過渡的な措置とするべきであり、接続による代替性が有効に機能する場合は、本来の相対協議に委ねることが適当である。

イ したがって、接続による代替性が有効に機能していると客観的に認められる場合には、音声卸役務の提供料金及び提供条件について再協議することができることとし、新たな契約締結等のために必要であれば、本裁定による債権債務関係を将来に向かって消滅させる旨の解除条件を付けることが相当である。

なお、裁定の解除条件を付けるに当たっては、本裁定に基づく契約の変更に伴い、日本通信のユーザに対して多大な影響を与えることにかんがみ、利用者利益の確保のために、一定期間の猶予期限を設けることが必要である。この点、裁定案では、「当事者の一方は、相手方当事者に対する3月の事前通告により、本裁定による債権債務関係を将来に向かって消滅させることができるものとする。ただし、相手方当事者から、当該通告を行った当事者に対し、本裁定による債権債務関係の継続の申入れがあった場合は、当該通告があった日から1年を超えない期間において本裁定による債権債務関係は継続するものとする。」とあるが、この点について、両当事者から特段意見は提出されなかったこと、その他不当な点も見受けられないことから、適当と判断する。

2 裁定を求める事項2について

(1) 裁定要件の充足の適否

音声卸役務の料金における課金方法を定額課金（一定額を支払えば無制限に国内音声通話が可能となる課金方式。以下同じ。）及び準定額課金（一定額を支払えば、一通話当たり一定時間は追加課金なしで国内音声通話が可能となり、一定時間超過後は従量制で課金される課金方式。以下同じ。）にするか否かについての協議は、日本通信からの裁定申請書の添付資料及びドコモからの答弁書の添付資料によれば、日本通信とドコモとの間で、平成26年から継続して行われており、この間、ドコモは、一貫して提供を拒否していることは明らかであり、かつ、この点について両当事者間で争いがないことから、裁定案のとおり「協議が調わないときと判断する」ことは妥当である。

（2）具体的検討

① 判断枠組・判断基準

裁定を求める事項2については、「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を基本とする料金」であり、かつ課金方法として、定額課金及び準定額課金での音声卸役務の提供が求められているが、前者については、上記の第2の「1 裁定を求める事項1について」で判断していることから、以下では、後者の課金方式について判断を示すこととする。

なお、判断基準は、上記の第2の「1 裁定を求める事項1について」と同様に、法の趣旨に照らし、公正競争促進の観点、利用者利益の保護の観点及び電気通信の健全な発達の観点から、総合的に判断することが相当である。

② 音声卸役務の料金を定額制及び準定額制にすることの是非

裁定案によると、「音声卸役務の提供にあたり定額課金を適用した場合、日本通信のエンドユーザにおける1契約者当たりの通話時間が過剰に生じる局面にあっては、ドコモにおいて、音声卸役務に関し、収入が原価を下回ることは明らかである。また、準定額課金を適用した場合についても、課金の設定方法によっては、ドコモにおいて、収入が原価を下回る可能性がある。ドコモに対し、音声卸役務について、定額課金や準定額課金の料金を設定させ、原価割れリスクを負わせることは、不当に有利な条件で日本通信に音声卸役務を提供させることとなり、公正競争確保の観点から妥当性を欠く。」、「定額課金や準定額課金は、利用者利益の増大に資するとしても、こうした公正競争の確保に支障を生じさせてまで実現を図るべきものとは言えない。」、「電気通信の健全な発達の観点から、定額課金及び準定額課金での料金の設定を行わなければならないと判断する理由は見当たらない。」と判断されているが、この点につき、両当事者から特段意見が提出されていないこと、その他不当な点も見受けられないことから、裁定案のとおりで妥当と判断する。

③ 不当な差別的取扱いの該当性

裁定案によると、「電気通信事業者は、卸役務の提供について不当な差別的取扱いをしてはならない（法第6条）こととされており、具体的には、MNOは、他の一般利用者や他のMVNOに提供しているサービスと同一のサービスの提供の申込みがあったときは、合理的な理由がない限り、これを拒んではならないこととされている。」「本件事案については、前述のとおり、ドコモが、日本通信に対して提供する音声卸役務の料金において、定額課金及び準定額課金での料金の設定を行うことは、ドコモにおける原価割れリスクを生じさせるものであることから、ドコモが、当該設定を行うことを拒むことには合理的な理由があるものと認められる。」と判断されているが、この点につき、両当事者から特段意見が提出されていないこと、その他不当な点も見受けられないことから、裁定案のとおりで妥当と判断する。

3 結論

以上のことから、総務大臣から示された裁定案のうち、裁定を求める事項1については、総務大臣の裁定案は妥当である。ただし、新料金の設定に当たっての課金単位（通話時間に連動する費用に限る。）、課金方法及び精算方法並びに新料金の設定日及び適用日については、総務大臣において、更に両当事者から意見を聴取して裁定を行うべきである。

また、裁定を求める事項2については、総務大臣の裁定案は妥当である。