

# 電気通信市場検証会議（第18回）

## 議事要旨

- 1 日時：令和2年6月29日（月）12:30～14:30
- 2 場所：WEB会議による開催
- 3 出席者：
  - ・ 構成員（五十音順）  
浅川構成員、池田構成員、大橋座長、高口構成員、佐藤構成員、田平構成員、中尾構成員、西村構成員、林座長代理、森構成員
  - ・ 総務省  
谷脇総合通信基盤局長、竹村電気通信事業部長、今川総務課長、山崎事業政策課長 併任 データ通信課長、大村料金サービス課長、梅村消費者行政第一課長、佐伯事業政策課調査官、中村料金サービス課企画官、福島データ通信課企画官、瀬戸口事業政策課課長補佐
- 4 議事
  - (1) 開会
  - (2) 議題
    - ① 令和元年度消費者保護ルール実施状況のモニタリングの結果等について
    - ② 電気通信事業分野における市場検証（令和元年度）年次レポート（案）
    - ③ 電気通信事業分野における市場検証に関する年次計画（令和2年度）（案）
  - (3) 閉会
- 5 議事要旨

- (1) 令和元年度消費者保護ルール実施状況のモニタリングの結果等について  
(梅村消費者行政第一課長から資料18-1に沿って説明。討議の内容は以下のとおり。)

**林座長代理：** 資料18-1の16ページに記載のあくびコミュニケーションズについて、同社は総務省から業務改善命令を受けた同日に東京地裁より破産手続開始決定を受けているが、事業者の破産によって、問題となった利用者への過払い金の返還が破産財団の範囲内でしか行われないことになり、結果的に利用者の不利益が見込まれるのではないかと考える。

次に、同ページに記載のグッド・ラックへの行政指導について、通信容量の「無制限」をうたっていたが、相当数のユーザに対して通信速度を著しく制限し、またその容量制限の具体的な基準を示さず、利用者からの問い合わせにも回答しなかったということで、本件は業務改善命令に相当する程の違反事実ではないかと考えるが、行政指導に留まったのはどういった点が考慮されたのか。

**池田構成員：** 消費者保護の視点から、韓国では海外のグローバル企業に対して、国内の事業者と同じ消費者保護レベルを求める是正命令が出され、対象となった企業は当該命令に従ったと伺っているが、日本では海外企業に対してどのような取り組みを行っているのか。消費者保護レベルの国際比較が必要ではないかと考える。

また、市場検証会議の今後について、競争評価に関しては、総務省では2006年から競争評価アドバイザーボードを開催し、市場画定や競争評価方法について

の知見が積み重ねられてきたと認識している。現在、たとえば首相官邸におけるデジタル市場競争会議におけるデジタルプラットフォームについての議論や、公正取引委員会における共通ポイントサービスに関する取引実態調査など、これまで総務省が行ってきた市場評価の枠組みが政府全体で行われるようになってきたと感じており、政府全体で競争評価が互いに連携し合う仕組みができればよいと考える。特に、今般成立した経済産業省の所掌する特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律においては、特定デジタルプラットフォームの運営状況の評価を行うこととなっており、その評価を行うために有識者会議が設けられた場合に、そちらと総務省の市場検証会議が何らかの形で相互交流できれば、我々の市場評価にもよい影響があると考えます。

**中尾構成員：** MVNO に対する苦情が非常に増加している点を懸念している。また、データ通信専用サービスについての苦情は約 6.5 倍に増加しているが、特にクラウド Wi-Fi 等のインシデントが原因としているが、背景にある技術的な状況の把握が必要と考える。

グッド・ラックのクラウド SIM サービスに関して、様々な原因でそのサービスが成り行かなくなった事実について、総務省でも経緯を調査、公表しているのか。もし公表していないのであれば、同様のビジネスに対して警鐘を鳴らす意味でも、背景を把握し、未然に防ぐための策を講じる必要がある。また、クラウド Wi-Fi の件を除いても MVNO に対する苦情件数は伸びている。こちらについても見過ごさず、原因を認識したい

**梅村消費者行政第一課長：** あくびコミュニケーションズの件については、電力の小売りなども行っており、電力小売サービスでも同様の問題を引きおこすなど、構造的な問題があったと認識している。破産管財人とも連携して、今後の状況を把握したい。

また、グッド・ラックの御質問に関しては、一般論として業務改善命令を発出するか、それとも行政指導を行うかということについては、社会的な影響、再発かどうか、過失の有無、初動の適切さなど、様々な観点から判断している。中尾構成員からの御指摘のとおり、今回の事案が起こった経緯について検証していくことが重要と考える。

同様のビジネスに対する警鐘という点については、報道発表資料の中で、他の電気通信事業者等への注意喚起として、無制限とうたう場合に利用者に誤解を与える表現となっていないか十分に注意することや、関係事業者との間で連携の下、リスク管理を適切に行うこと等を記載した。

また、電気通信技術システム課の所管する情報通信ネットワークの安全・信頼性基準において、ネットワークを管理する上で、社外の関係者との連携体制及び責任の範囲を明確にすることが設けられていることも踏まえて、この観点でも第三者による検証、再発防止に向けた教訓等の整理を行う予定である、引き続き関係課と連携して進めたい。

MVNO の苦情相談が増えたほとんどの原因は 1 事業者のクラウド Wi-Fi の影響が大きいですが、ウェブ上で総務省への苦情相談を推奨する動きがあり一時期苦情相談が増加したという状況がある。苦情件数の多寡ということではなく、そういうルートが増えてきたことも件数増加の理由の一つにあると認識している。

クラウド Wi-Fi 以外の MVNO に対する苦情相談の分析としては、据え置き型の Wi-

Fi ルータを提供する事業者への苦情が増えている。光回線の代替として使われるようなもので、電話勧誘等も増えていると認識している。事業者団体に注意喚起をしながら進めていきたい。

池田構成員から指摘のあった海外の事業者の関係については、現在の消費者保護ルール、特に説明義務等については、消費者への影響が大きいものを告示し、規律しているところ。一方、サービスの休廃止の周知については、多くの事業者に関わるものであり、今年の電気通信事業法の改正により、海外事業者にも規律が担保される取組を進めている。

**佐伯事業政策課調査官：** 池田構成員からのコメントについて、これまでも固定市場や携帯市場など、市場画定をどのように行っていくかというところは、時代・技術が進むごとに複雑化している。一方で、ポイントサービスなど通信市場以外の市場との関連も増えてきている。総務省では、電気通信事業部で通信市場を見ており他省庁で行っていることと色々異なる点があるかと思うが、公正取引委員会のポイント調査等も確認しているため、こうしたところと互いに手法や考え方を共有しながら連携して進めたい。

**森構成員：** 池田構成員からも話があったが、海外事業者の国内展開が進む中で、消費者保護の必要が高まっていることから、電気通信事業法を改正し、それに対する準備ができつつあるので、引き続き進めて欲しい。海外事業者への法執行について、かつては外国の主権侵害になるという意見をよく耳にしたが、法律の域外適用の問題は様々な場面で議論され解決されつつあるため、今後もこのまま進めてほしい。

次に、今回説明があった全般的な調査について、たとえば資料 18-1 の 11 ページにおける 2019 年度と 2018 年度の下半期の比較を見ると、電気通信事業法改正の効果が出ていることが確認できると考える。同資料 30 ページでは MNO のサービスの覆面調査について、改善が見受けられた。FTTH サービス事業者のトークスクリプトに関しても、指摘を受けて改善されているということであるので、こちらも終息しつつあると考える。

質問だが、42 ページに記載の MVNO サービスに関する苦情相談の総件数について、クラウド Wi-Fi を除くデータ通信サービスについての苦情の増加について分析しているか。また、あくびコミュニケーションズの件について、問題が起こってから倒産までの日が短いことから、取り込み詐欺に近いことが行われているが、資金繰りが悪化してそういうことに手を染めたのか、そもそもそういった詐欺的なことを意図したのか、という疑いもある。同社が電気通信サービスを実施していた期間について教えて欲しい。

**西村構成員：** 既に指摘があったとおり、資料 18-1 の 15, 16 ページに記載の個別事例について、行政指導と業務改善命令の法執行の違いについては理解した。あわせて、今あるルールを法執行していくことが重要と考えるが、業務改善命令では、違反した場合の罰則が用意されているが、行政指導については、事後的に確認、検証できる状況を用意しているのか。

**林座長代理：** あくびコミュニケーションズについて、同社は 2017 年 6 月 9 日にも総務省より勧誘方法の改善を求める行政指導を受けているが、結果的にその行政指導が生かされなかった点について懸念している。また、同社は光コラボレーション

事業者であったが、卸元の NTT 東日本において、結果的にこのような不適格事業者がコラボ事業者になっていたことについて、総務省としても検証が必要だが、NTT 東日本としても検証が必要なのではないか。

**梅村消費者行政第一課長：** クラウド Wi-Fi 以外の MVNO に関する苦情について、データ通信専用サービスでは、特に据え置き型の Wi-Fi ルータに関する苦情が伸びていると認識している。

また、あくびコミュニケーションズについては、林座長代理の補足もあったとおり、数年前から電気通信事業を実施している。今回の経緯としては、同社の提供する ISP や光回線について、数ヶ月分の料金前払いを条件とするまとめ割を、利用者に対して説明や情報提供なしに実施し、計 7,752 万円を過大に徴収したとして、事業法の消費者保護ルール上、提供条件の説明義務、書面交付義務に違反するとして業務改善命令を発出した。

昨年の後半に、電力に関して同様の過大徴収を行って、経産省から処分されていた後で、電気通信事業においても今回の事案が発生した。総務省としては、事業者にどこまで悪意があったかということは見極められないが、事実に関して処分を行った。

次に、個別事案の関係ですが、行政処分には罰則がある。一方、行政指導に際しては、再発防止措置をとり、それを報告することを必ず指導している。そういった指導を行っても効果が見られない場合は、行政処分、いわゆる業務改善命令を発出することも視野にいれて対処している。

**森構成員：** 承知した。電気通信サービスに参入する際にはじめからそういう意図があった場合は、そういったことに使われないように制度を工夫する必要があるが、今回の事例はそうではなく、資金繰りが悪くなって、辻褃を合わせるために過大徴収をし、そのまま倒産したものと推測できる。

**大橋座長：** 通信事業に留まらず、他の事業も実施する事業者が出てくる中で、行政の間での連携が重要であるということが、今回の案件で見えてきたという構成員方からの指摘であったと思う。今後もよりよい形で進めていきたい。

## (2) 電気通信事業分野における市場検証（令和元年度）年次レポート（案）について

（佐伯事業政策課調査官から資料 18-2～4 に沿って説明。討議の内容は以下のとおり。）

**浅川構成員：** 資料 18-2 において、固定通信・移動通信とも今後の課題として新型コロナウイルス感染症対策の影響を挙げているが、この観点が非常に重要と考える。コロナ禍の影響で、利用者の使い方が大きく変わる。テレワーク向けのブロードバンド回線や、それに適したパソコンを販売するなど、売り方、競争の質も変わってくると考える。今後は、テレワークに関してはセキュア性やブロードバンド性が重視され、5G 回線などもそこに訴求した売られ方をすると思うが、そういったものが利用意向の変化や競争に与える影響を見る必要がある。

あわせて、次の年度は、苦情についても変化があるのではないかと考える。コロナ禍にまつわる苦情が起きてくると考えるため、モニタリングも含めて、コロナ禍が消費者と競争に与える影響について、次年度は緻密に見て行くべき。

**林座長代理：** 資料 18-2 に記載の大きな方向性について賛成である。その上で、3 ページ「今後の課題」について、「設備ベースで見れば、依然として FTTH 市場における NTT 東西の存在感が大きい状況である」ということだが、現在、NTT グループの共同調達を巡る議論が進行中であると承知している。NTT グループの共同調達をめぐる議論は、市場の活性化が期待される一方で、公正競争を確保する観点から通信市場の設備競争をめぐる議論等に関係し得るため、必要に応じて、検証会議としても、その検討会の議論状況などを情報共有できるよう、かつ検証会議が共同調達の継続的なモニタリングに協力できるよう、お願いしたい。

次に 8 ページに記載の、楽天モバイルの MNO サービス提供開始について、様々な観点から多角的に考慮してほしい。その際は、この検証会議の古典的なテーマである市場画定にも着目してほしい。

以前にも発言したが、モバイル市場全体では、新規参入者の楽天が大規模な MNO 3 社からシェアを奪うという視点から見れば、競争促進効果になると判断される一方で、MVNO 市場で市場画定すると、楽天はシェア 1 位となって、楽天以外の競合 MVNO が競争上不利になり、事業者が減るようなことが起きれば、公正競争上、問題になると判断される可能性もある。いずれも市場画定によるため、多面的に市場の画定をした上で評価をしてほしい。

**中尾構成員：** 本会議は、主に適正な市場が形成されているかという市場調査の観点で進んできた。現在、コロナ禍やローカル 5G 制度の整備など、社会情勢も色々と変化している。特に、地域のローカル 5G 活用においては、無線部分だけでなく、そこまでの光ファイバーの回線整備が重要になる。FTTH が未整備の地域においてローカル 5G の整備を民主導で進めるに当たっても、固定系の整備が必要となる。

高市総務大臣の会見で、コロナ対策の補正予算の中でテレワーク促進のため光回線の整備に 500 億円の補助金を計上すると聞いたが、このように社会情勢が大きく変わる際に、市場調査の観点だけではなく、市場の在り方にまで踏み込んだ議論ができればよいのではないかと。

たとえば、今回のコロナ禍の中で、テレワーク促進のための補助金 500 億円が投じられた結果、市場が大きく変化したと仮定した場合に、補助金の有効性に関する分析や、ローカル 5G の促進に関して、このような FTTH の整備を戦略的に促進するために必要な政策についての提言に結びつくような分析ができるかという点ではないかと。

**佐藤構成員：** 資料 18-2 の 2 ページに関して、現在まで検証会議等でスイッチングコストを低下させる政策について検討してきたが、スイッチングコストの存在によって消費者は最適な選択がしにくくなると示唆されるというのは理解できる一方、固定市場では、利用者が契約内容について十分把握できていないと思われ、消費者が合理的に行動できているかどうか判断できないことから、具体的にスイッチングコストをどれだけ低下させると消費者の満足が増えるような選択ができるようになるかという点を考えて欲しい。つまり、3 ページの今後の課題として記載されているような、スイッチングコストの存在が消費者の選択に与える影響というよりも、スイッチングコストがどのような形で低下すると消費者の選択がどう変化するかという点を考慮した方がよいのではないかと。

次に、同資料 8 ページに関して、前回会議でもポイントについて議論があった。

ポイントによる囲い込み等、競争上あまりよくない方向に行くのは望ましくない一方、ポイントは消費者にとっては実質的な値下げであり、よい効果もあり得るため、こういったサービスが、通信サービスをどのように向上させていくのかという良い面についても明確にしていくと、この点についての議論を厳密にできるのではないか。

次に、既に他の構成員からも指摘があったが、テレワークなど、急激に通信サービスに関する需要が増加し、特に固定通信も移動通信も両方で増加している状況で、著しく市場構造が変化していこうと考えるが、一方で、通信サービス、特に通信品質に対して、多くの消費者が目を向ける機会になったのではないか。今まで通信品質については考えない消費者も多かったが、通信サービス自体が質に関してもセンシティブになってきている。今までの消費者の選択行動がどのように変わっていき、また、企業がどのように行動を変化させていくのか調査していくべき。

**佐伯事業政策課調査官：** まず新型コロナウイルスの関係では、利用者の使い方や、事業者側の回線の売り方が変わってくる、品質に着目するきっかけが出てくるなどの変化が色々出てくるのではないかと考えている。

資料の説明を行う中で、年度末のデータも少し紹介したが、コロナ禍の影響を受けたデータの大きな変化があるかと期待していたが、大きな変化はまだ出しておらず、今年度、特に第1四半期以降に大きな変化が出る可能性もあり、次年度の課題としたいと考えている。

いずれにせよ、たとえば速度に対する考え方について、名目速度と実効速度の考え方、あるいは、苦情対応の状況の変化等について、事業者がどう反応するかについて、省内でも色々検討しているため、来年度以降、検証会議で検討するかということは未定だが、検討していきたいと考える。

また、共同調達をめぐる状況については、NTTグループの共同調達に関する検討会で議論を進めているが、その中で例外的に認めることになるだろうと先の電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証に関する特別委員会で答申いただいている。これを踏まえて、検証会議にも情報提供したり、場合によっては業務の適正性の関係で検討いただいたりする可能性があると考え。

次に、楽天のMNO参入に関して、御指摘のとおり、MNOとしては新規事業者である一方で、MVNO市場では既存事業者としてかなり大きな位置を占める事業者であるため、こうした事業者をどう捉まえるかというところは多面的に判断したいと考えており、今後もアドバイス等を頂きたい。

次に、中尾構成員からも今後の進め方に関するコメントについて、今後、政策的な提言まで市場検証会議の場であることがふさわしいかという点は、すぐには結論を出せないが、いずれにせよ、社会情勢が変わってくる中で、インフラ面、ひいては市場面についても影響が出ているので、コロナの影響の中の1つとして、しっかりと見ていきたい。

次に、佐藤構成員からのスイッチングコスト低下に関する指摘について、御指摘のとおり、利用者アンケートの回答は、予想外のものが多かった。消費者の選択行動が合理的になるための方法について、よい示唆が出れば、政策にも反映したいと考えているため、引き続きアドバイス等を頂きたい。

最後に、ポイントについては、年次計画にも記載しているとおり、来年も引き続き検討する予定のため、御指摘いただいた点も踏まえて、アンケートの構築等を考えていきたい。

**中尾構成員：** 補足だが、総務省ではインターネットトラヒックの効率化に関する「CONNECT」という協議会が実施されているが、検証会議のメンバーにも有用と思うため、可能であれば、資料など情報共有してほしい。

**森構成員：** 資料 18-4 の 2 ページ「その他留意すべき事項」のうち、電気通信事業者におけるグループ化や事業者間の連携状況と、ポイントサービスや決済サービスを含め、附帯して利用者に提供されるサービスの提供状況を把握することが重要と考える。事業者の経済圏化、グループ化が強く進む中で、附帯的に提供されるサービスも多様化している。ゼロレーティングサービスに関しては別途ワーキンググループで検討されているが、このほかにも、電気やガス、保険等様々なサービスが競争環境に影響している。また、それによって蓄積されたデータを使った広告市場が経済圏単位でされるようになるなど、今後の電気通信サービスだけではなく、世の中全体の市場環境を左右するような問題になると考えるため、それに注意して検討して欲しい。

**西村構成員：** 市場画定に関して、特に携帯市場では、資料 18-4 では部分市場として MNO と MVNO を分けて検討している。一方で、今後もサブブランドやあるいはグループ化が進む中で、MNO、MVNO そのほかの携帯サービスの捉え方が課題になると考える。具体的には、サブブランドをどう切り取って検証していくかということについて、そのためのデータの取り方について、工夫が必要と考える。

**田平構成員：** IoT に関して、資料 18-3 には 2 月に実施した事業者ヒアリングの状況を踏まえた記載があった。ヒアリングにおいては、事業者の認識と検証会議での認識が一致する部分もあれば、同資料 157 ページの注 65 に記載のとおり、事業者の認識と検証会議での見解が分かれているという記載もあるが、ヒアリングは論点が多岐にわたっていたため、そういった見解が分かれる側面もあったかと思う。それらの点について、今後引き続き検討するのか、その場合はたとえば利用者アンケートといった別のアプローチを検討しているのか、今後の展望を聞きたい。

**高口構成員：** スイッチングコストに関して、佐藤構成員の視点は重要と考える。事務局からも今後も利用者アンケート等で検討する旨の回答があったが、スイッチングコストがあることと、ユーザが合理的に判断できていないことは別のことなので、スイッチングコストを検証すると同時に、個人がどの程度合理的に判断できていないのかをアンケート等で補足できれば、競争環境の整備にはプラスになる知見が得られると感じる。

また、スイッチングコストに関しては、特に令和 2 年度は、モバイルでは事業法の改正、楽天の MNO 参入があり、新型コロナウイルス感染拡大の状況でのユーザの行動として、スイッチに影響が出る要因が存在すると思う。そういった特殊な年であることを念頭に置いて検証を進めてほしい。

**佐伯事業政策課調査官：** 事業者の連携状況、グループ化に関連して、これまでも森構成員から様々な指摘があったが、ポイントに加え、e コマースや電力、ガスといった他のユーティリティー、あるいは広告など、表面上現れにくいものを市場画定に入れていく方法について検討したいと考える一方で、まだ良いフレームワークが

見つかっていないため、今後も考え方、知見をいただきながら進めていきたい。

次に、市場画定について、御指摘のとおり、サブブランドの切り取り方が難しいところで、昨今 UQ モバイルと KDDI との事業統合の報道もあるが、総務省の報告規則でどのようにデータを取りうるのかという点についても、検討を進めていきたい。

また、スイッチングコストとそれに対するユーザの合理的判断の関係性について、利用者アンケート等で捕捉できるような仕組みを作りたい。令和2年度は、スイッチングコストに影響のある要因が多い年ということは認識しているので、そういった点をアンケートに組み込んでいきたい。

**瀬戸口事業政策課課長補佐：** IoT 関係の指摘について、事業者の立場と検証会議の立場での齟齬については、まだ IoT が黎明期にあって、現段階で結論を出せるものではないと思っているため、引き続き IoT のユースケースについて情報収集をし、経年的な変化も見て行く中で掲出すべき論点と考える。引き続き、IoT のユースケースについて、令和元年度は事業者からのヒアリングに留まったが、他のレイヤーや IoT ユーザへのヒアリング、諸外国の議論のウオッチなどの方法により情報収集していく必要があると考える。年次計画にも、そのような問題意識を持って IoT について記載しているところ。

**大橋座長：** データ収集、あるいはアンケートデータも通じて、スイッチングコストや消費者の合理性を分析していくべきという指摘があった。また、中尾構成員からの指摘もあったが、市場の在り方をしっかり考える姿勢は重要で、我々一人一人が発信方法を考える必要があると考える。

令和元年度の年次レポート（案）及び令和2年度の年次計画（案）については、特段修正を要する意見はなかったため、原案のとおりで進めていただきたい。

### **（3）今後のスケジュール等について**

瀬戸口事業政策課課長補佐から、今回の会合で議論した令和元年度の年次レポート（案）及び令和2年度年次計画（案）について、近日中に意見募集を行う予定であり、意見募集の具体的な日程については改めて総務省のホームページ等で公開すること、意見募集で寄せられた意見については総務省の考え方等を整理・公表の上、年次レポートと年次計画を成案として確定・公表する予定であること、次回の市場検証会議は別途連絡することについて説明があった。

（以上）