

着信事業者が設定する音声接続料の在り方について

令和4年12月21日

事 務 局

1. 検討の経緯

- 本研究会第64回会合において、本研究会オブザーバである複数の事業者より、
 - ① P S T Nマイグレーション（令和7年1月完了予定）により、事業者間の関係が双務的に変化すること
 - ② 現行の音声接続料の仕組みに起因する問題（非指定設備の接続料への過度の利潤の上乗せ、トラヒックポンピング等）の発生等を背景に、**着信事業者が設定する音声接続料に関する制度的な検討が必要ではないか**との論点提起があった。
- 着信事業者の設定する音声接続料に関しては、「IP網への移行の段階を踏まえた接続制度の在り方 最終答申 ～IP網への移行完了を見据えた接続制度の整備に向けて～」（令和3年9月1日情報通信審議会。以下「最終答申」という。）において、NTT東日本・西日本の公衆交換電話網（P S T N）のIP網への移行後における在り方について、「**ユーザ料金の低廉化**」及び「**事業者間の公平性の確保**」等に係る課題認識のもと、次のとおり整理されたところ。

- ・ 「**ユーザ料金の低廉化**」については、**着信接続料が携帯電話の通話料金に与える影響は限定的**であり、ネットワーク費用以外の要素（営業費、管理費や利益等）が携帯電話の通話料金の大きな割合を占めており、競争が十分に機能していないことに起因する可能性が高い。
 - IP網移行を契機とした**接続ルールの在り方の議論とは別に、競争政策全体の議論の中で具体的に検討を進めていくことが適当**。
- ・ 「**事業者間の公平性の確保**」については、一部の固定電話事業者に関して問題が提起されている一方、他の**多くの事業者においては、事業者間協議を基本とする現行ルールの下で、問題が生じていない**。
 - 現に個別の事業者間で生じている問題については、**まずは既存のガイドラインや紛争解決に係る枠組みにより、当事者間で協議が調うように努力すべき**。
- ・ **規制コストも踏まえると、現時点で着信接続料規制を導入することは適当ではない**。「着信ボトルネック」に起因して新たに問題が発生、顕在化することがないか、**実態を注視していくことが必要**。
- ・ 「着信ボトルネック」に係る議論の中で一部事業者から提案のあった**ビル&キープ方式の導入**については、①各事業者間のネットワーク構成・接続料単金に差異があるため、**事業者間精算を行わないことによる不公平**が想定されること、②同方式の導入により**国民利用者にとって少なからぬ影響を生じる料金設定等を行う場合には、広く国民利用者の理解が必要であること**等の課題を踏まえつつ、**まずは事業者間により協議により進めていく努力がなされることが必要**であり、その上で必要な制度的対応について検討する余地がある。

- 以上の整理を踏まえつつ、前回会合における関係事業者の論点提起について、**現在における音声接続料の状況を確認しながら、想定される制度的対応の性質や、その他講ずべき措置等について検討することが必要**ではないか。

音声接続料に係る本研究会での整理にあたっては、次の論点について、音声接続料に係る関係事業者等からヒアリングを行い、現状及び今後の方向性の検討を深めることとしてはどうか。

(1) ビル&キープ方式を選択可能とすることについて

音声接続料について、NTT東日本・西日本及びNTTドコモから、ビル&キープ方式（事業者間で音声接続料の精算を行わない方式）を採用したいとの提案があった。指定設備設置事業者を含む事業者が同方式を選択できるようにすることの是非についてどう考えるか。（現状、少なくとも第一種指定電気通信設備設置事業者においては、ビル&キープ方式を採用できない。）

① 指定設備設置事業者が、希望する接続事業者との間でビル&キープ方式を選択できるようにすることについて

- ・ 公正競争上の懸念事項はあるか。

② 指定設備設置事業者がビル&キープ方式を選択することが可能となった場合に留意すべき事項について

- ・ 希望する接続事業者以外の事業者であっても、例えばトラヒック・ポンピングへの関与等が疑われる事業者との間でビル&キープ方式を採用することは適当か。
適当である場合、他にビル&キープ方式を採用することが適当と考えられる場合はあるか。
- ・ 指定設備設置事業者と接続事業者の間にネットワーク構成や音声接続料の水準差があることについてどう考えるか。
- ・ その他考慮すべき事項はあるか。

③ その他、音声接続料に係る望ましい制度の方向性について

- ・ 最終答申において議論された、音声接続料に係るその他の制度（指定設備設置事業者以外も含めた着信接続料規制、pure LRICの採用等）について、現状を踏まえた上でどのように考えるか。

(2) その他音声接続料に関して見直すべき措置について

- ・ 第二種指定設備設置事業者間の音声接続料の水準差についてどう考えるか。
- ・ その他検討すべき事項はあるか。

(参考)第64回会合における関係事業者の説明・意見等

	現状認識	見直しの提案等
NTT 東日本 ・西日本	<ul style="list-style-type: none"> • <u>PSTNマイグレーション</u>により、全事業者がお互いに電話網を利用し合う<u>双務的な関係</u>に変化する。 • 音声の着信接続料は、<u>過剰な利潤の上乗せ、非効率の放置等による高止まりが生じうる</u>構造にある。 • 音声市場が縮退期にある中でサービスを維持するために、<u>規制・運用コストを最小化する必要</u>。 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>全事業者一律にビルアンドキープ方式を導入</u>することで、事業者間の公平性確保と接続料の算定・精算等に係る規制コストの抑制を図るべき。(なお、<u>NTT東日本・西日本は第一種指定電気通信設備制度の下、事業者間の別段の合意があったとしても、同方式を採用することができない</u>。)
NTT ドコモ	<ul style="list-style-type: none"> • 当社の音声接続料は、固定・モバイルともに<u>収支に差分が生じている</u>。 • <u>トラヒック・ポンピング</u>が現に発生しており、接続料高止まりの原因となっているほか、その資金の一部が特殊詐欺グループへ流出しているとも言われているが、<u>事業者による根本解決は困難</u>。 • モバイルにおいては<u>音声接続料の水準に依然として差分がある</u>。 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>トラヒック・ポンピングは早期に解決が必要な政策課題であり、根本解決のため、ビル&キープの導入が必要</u>。 • それに向けて、総務省による(事業者間の) <u>接続料水準差の検証・是正</u>や、<u>業務改善命令の発動</u>が必要。
ソフト バンク	<ul style="list-style-type: none"> • 最終答申では、ビル&キープの導入は時期尚早であり、実態を注視する必要があるという取りまとめであった。 • モバイルでは音声トラヒックも非常に大きく、非常に重要なサービス。 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>昨年からの大きな状況の変化があったか確認</u>する必要。 • <u>全事業者一律にビル&キープを検討するのは乱暴な議論</u>。 • <u>指定設備設置事業者か否かにより問題点は異なる</u>。

【NTT東日本・西日本】

その他の課題ということで、ビルアンドキープの導入について検討いただければいいかということ御提案申し上げたいと思っております。PSTNマイグレーションでございますが、現在、準備を進めておまして、2024年12月までは移行を完了する予定でございます。移行後はお互いに電話網を利用し合う双務的な関係に変化します。

それらを踏まえ、ビルアンドキープ方式を導入することにより事業者間の公平性確保、それから接続料の算定・精算等に係る規制コストの抑制といったことを図っていただければいいかという御提案でございます。

【NTTドコモ】

こちらからその他の意見ということで、当社から音声接続料の収支に関する意見を提起させていただければと思っております。当社における音声接続料につきましては、固定の事業者、モバイルの事業者とともに、収支において差分が生じているような状況となっております。特に固定の事業者との間におきましては、トラヒック・ポンピングという課題が現在、発生しております。モバイルの事業者との間におきましては、音声接続料の水準差というのが引き続き存在しますので、それらの検証という課題があるものと承知しております。

(…)固定事業者との間で生じているトラヒック・ポンピングの問題を説明いたします。(…)固定事業者が設定する接続料につきましては、問題は2つあると思っております、まず適正な利潤、適正なコストを上回る水準が仮に設定されているとすれば、その中に代理業者に支払うインセンティブ等が含まれていることによって、接続料が高止まりしていることが考えられます。また、問題点の2でございますが、機械的に発信をし続けることによって本来は発生していないような不必要なトラヒックが大量に発生をしまして、接続料を詐取しているような問題が発生しているかと思っております。これらについては接続の制度の根幹を揺るがすような問題であると思っておりますし、そこで得られた利益というものが反社会的な勢力への資金元となっているおそれもあるということで、早急に何らかの措置を取っていただきたいと考えております。

(…)事業者としても当然、必要な対策はとっているところでございます。機械発信につきましては、一つの機械に100枚程度のSIMカードをいっぺんに差して局所的に大量のトラヒックを発生させるといった専用の機械も存在し、エリアごとにもそういった不正なトラヒックが発生していないかについて常に検知をしているところでございます。そういった不正を検知した場合には、かけ放題の対象から解除するお知らせをして従量課金に移っていただく手続をしておりますが、こういった不正を行う事業者につきましては、どのぐらい電話を発信するとそのような不正の検知になるのかの知見を自らためて、それを下回るような水準で発信したり、また従量課金になった段階でその回線は放棄して、また新しい名義で回線をつくらすという、ぐるぐる回るような仕組みが繰り返されておまして、なかなか抜本的な対応に至っていない状況でございます。

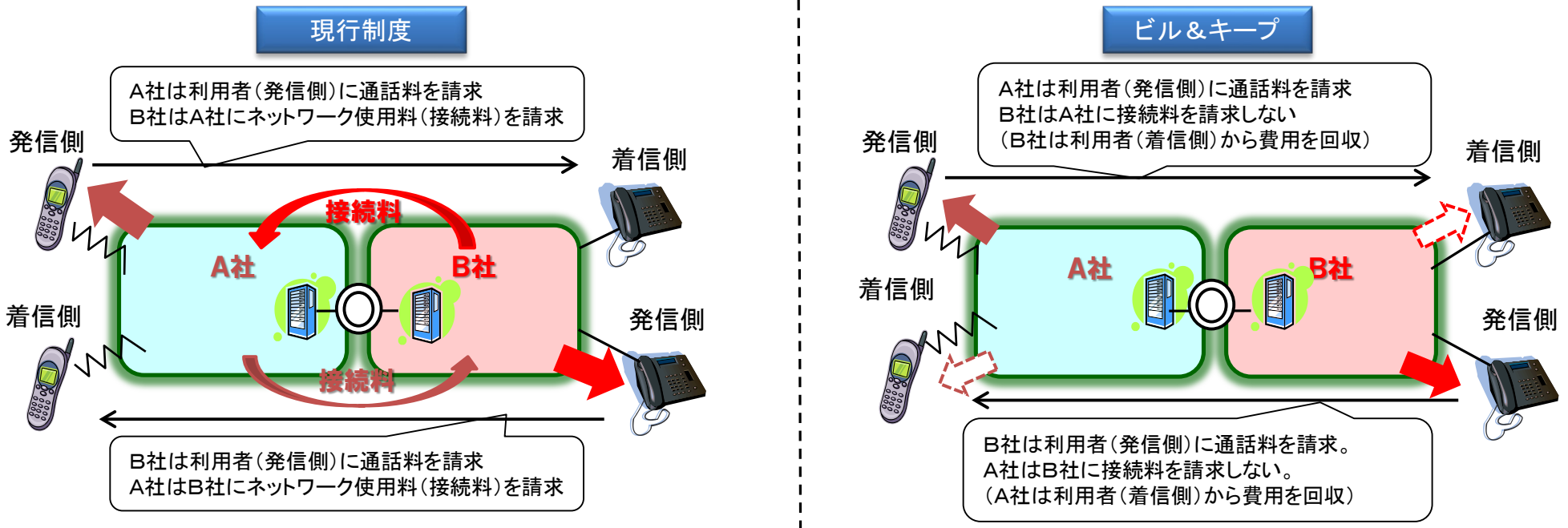
(…)当社といたしましては本件につきまして、根本解決を行うためにはビルアンドキープのような思い切った制度の導入が必要であると考えておりますし、それに向けて行政において接続料水準差の検証の是正や、このような不適切な行為に対する業務改善命令の発動なども、ぜひ考えていただきたいと考えているところでございます。

【ソフトバンク(構成員質問に対して)】

ビルアンドキープに関しては、(…)昨年の時点では導入に関してはメリットもある一方で、デメリットも大きいので時期尚早であるという話と、基本的には事業者間協議を進めていく中で協議の状況を注視するという取りまとめになったかと思っておりますので、今回新たにこのビルアンドキープを議論するに当たっては、昨年からの事業者間協議の進捗も含めた大きな状況の変化があったかどうかは確認させていただきたいところでございます。

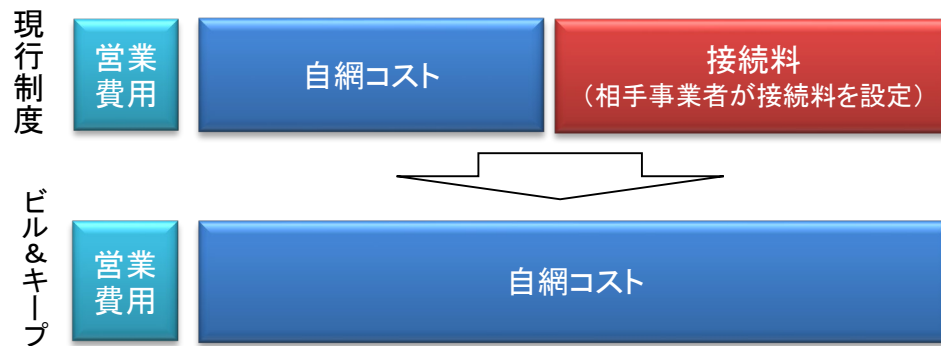
また、NTT東日本・西日本さんのプレゼンにもありましたが、全事業者一律にビルアンドキープというのはかなり乱暴な議論かと思っていて、例えば固定通信事業者とモバイル事業者とではかなり抱えている問題も違うと思います。特にモバイルに関しては音声のトラヒック量も非常に大きなものもありますし、災害時や障害時にも安定的に提供する必要のある非常に重要なサービスの一つとして捉えられていますので、その維持コストも含めてコストをどんどん下げていく議論にはなっていないといったモバイルの状況や、指定設備設置事業者と非指定事業者それぞれにおける問題点も違うことも踏まえて、もし議論するのであれば丁寧に議論させていただければと考えております。

- ビル&キープとは、音声通信等において、発信側事業者が着信側事業者に支払う接続料を相互に支払わないこととする方式。



■ビル&キープ方式導入効果

[通話料の費用構造イメージ]



- 自網コストの削減による費用削減効果が高まるため、ネットワーク効率化のインセンティブが働きやすい。
- 他事業者の接続料水準に左右されずに利用者料金を決定することが可能。

(参考)トラヒック・ポンピング

【本研究会第64回会合 株式会社NTTドコモ説明資料より抜粋】

課題 1

SLIDE No. 13

トラヒック・ポンピングとは

相接事業者が、MNOから接続料を詐取する目的で、代理業者を用いて大量通信を発生させるトラヒック・ポンピングが現に発生しております
また、その資金の一部が特殊詐欺グループへ流出しているとも言われております

① かけ放題プラン契約

② 接続料支払

③ インセンティブ支払

④ 資金提供?

代理業者

特殊詐欺グループ

大量呼 (機械発信)

MNO

相接事業者

© 2022 NTT DOCOMO, INC. All Rights Reserved.

課題 1

SLIDE No. 16

(参考) 米国におけるビル&キープ導入経緯

米国は、事業者ごとの音声接続料水準差に加えトラヒック・ポンピングが発生し、これらが一部事業者に対する暗黙の補助となっていることを問題視し、ビル&キープを導入しました

米国における問題点

音声接続料水準差があり、競争を歪めている状況

- **接続形態による差**
 - 市内相互接続料金、州内AC、州際AC
- **提供事業者による差**
 - 大手ILEC、小規模ILEC、CLEC
- **地域による差**
 - 付随してトラヒック・ポンピングも発生

これらの差は、コストを反映したものではなく、**一部の電話会社に対する暗黙の補助**となっている

※出典：Federal Communications Commission 『FCC11-161』（2011年11月18日）を基に当社作成

対策

根本解決策として、**ビル&キープを導入**

ビル&キープ

発信側

着信側

A社

B社

発信側

着信側

※出典：2020ICT基盤政策特別部会 基本政策委員会資料（第12回/2014年7月18日）

© 2022 NTT DOCOMO, INC. All Rights Reserved.

※) その他、同会合において、ソフトバンク株式会社からも、他事業者とのトラヒックの発着のバランスにおいて、アンバランスな事象が生じている旨の発言があった。

【トラヒック・ポンピングに係る検挙事例】

・「かけ放題」悪用の疑い、15人逮捕 利得30億円か（朝日新聞デジタル・令和3年7月1日）

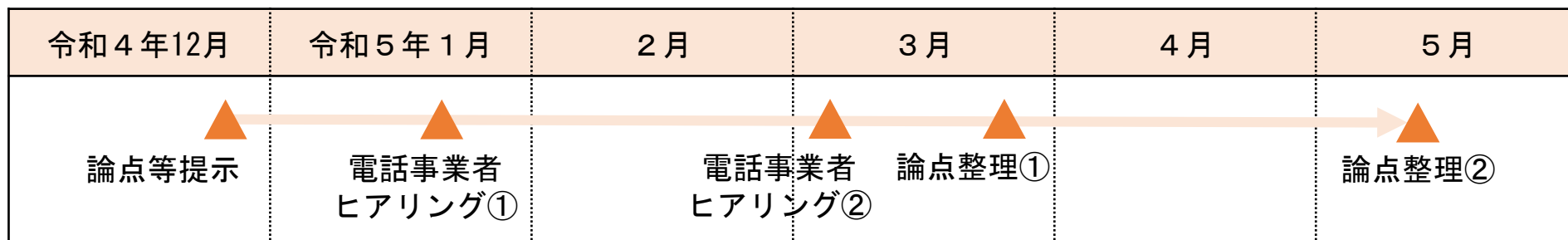
アクセスチャージと呼ばれる回線使用料を得る目的で、NTTドコモの通話料無料プランを悪用して発信を繰り返したなどとして、愛知県警などは1日、通信事業会社「BIS」（東京都新宿区）の実質的経営者ら15人を組織犯罪処罰法違反（組織的詐欺など）の疑いで逮捕したと発表した。県警によると、アクセスチャージの仕組みを悪用した事件の摘発は全国初。BISは約4年半で少なくとも30億円を不正に得ていたとみられるという。（…）

県警によると、今回ドコモは、BISの固定電話などの電話番号を割り振った通信事業者に、アクセスチャージを支払っていた。この事業者はBISにアクセスチャージの一部を着信手数料として還元する契約を結んでいた。（…）容疑者らは「ゲートウェー」と呼ばれる特殊な機械を使って、かけ放題プランの回線から、自社の固定電話などに大量に発信。通話時間が長くなればなるほど、通信事業者にドコモから多額のアクセスチャージが入り、BISが受け取る手数料も増える構図だったという。

・ドコモ「かけ放題」プランで大量に電話 接続料金1億円を不正取得疑い都内の通信会社社員ら逮捕 愛知県警など（中日新聞・令和4年6月9日）

通信事業者間で支払われる電話回線の接続料金をNTTドコモから不正に取得したとして、愛知、岐阜県警などの合同捜査本部は9日、組織犯罪処罰法違反（組織的詐欺）の疑いで、いずれも通信事業会社の（…）、「アルテリア・ネットワークス」（…容疑者）ら計十四人を逮捕したと発表した。（…）通信事業者間では、電話をかけた側の業者が受けた側の業者に対し、通話時間に応じて「アクセスチャージ」と呼ばれる回線接続料を支払うことになっている。愛知県警組織犯罪特別捜査課によると、（…）容疑者らはこの仕組みを悪用。「かけ放題」プランで契約したドコモの回線からアルテリア社の回線に大量の電話をかけ、アクセスチャージを不正取得していたとみられる。逮捕容疑では（…）容疑者らは共謀して、ドコモの「かけ放題」プランで九百二十回線を申し込み、そのうち84回線を使用し、21年3月1日～31日の間、アルテリア社の回線に大量発信。アクセスチャージ約9775万円をドコモからだまし取ったとされる。県警は容疑者らの認否を明らかにしていない。

3. 検討スケジュール(案)



- **第66回会合（12/21（本日））**
 - ・ 論点及びスケジュール等の案について事務局から提示
- **令和5年1月～3月上旬目途（2回程度を想定）**
 - ・ 電話事業者（固定通信事業者、移動通信事業者、その他）からヒアリング
- **令和5年3月下旬～5月目途（2回程度を想定）**
 - ・ ヒアリング等を踏まえ、制度整備の方向性（案）について、事務局から提示、議論
- **本研究会での議論を踏まえて、制度の変更が必要と考えられる場合には、情報通信審議会（電気通信事業政策部会）等において更に議論のうえ、関係法令の改正等。**