

トラヒック・ポンピングに関する検討の方向性(案)について

令和6年6月7日

事務局

第85回会合（令和6年5月20日）においては、「着信インセンティブ契約」の接続ルールとの関係について、「他の電気通信事業者が料金設定を行うトラヒックに対する着信インセンティブ契約の締結」、「利用者料金の設定権の所在に係る総務大臣への裁定申請との関係」、「接続料収入とインセンティブ原資の関係」、「電気通信設備の接続拒否事由との関係」等の論点について、議論を進めたところ、構成員より、以下の意見（会合終了後の追加の意見を含む。）があった。

- 他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約を締結した電気通信事業者が、料金を定める電気通信事業者の求めに応じず、そのような契約の有無及びその内容を明らかにしない場合には、利用者の利益の侵害など公共の利益が著しく阻害される可能性があり、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約を締結した電気通信事業者は、業務改善命令の対象となる可能性があると考える。
- 他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約のように、着信側の電気通信事業者が料金設定に実質上関与することを認める裁定は通常行われないという指摘は、その通りだと思われる。
- 「適正な原価」に販売促進費用（他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約におけるインセンティブの原資を含む。）が含まれるべきではなく、従って実際のコストとベンチマークの差額をインセンティブとすることを認めるものでもないという考え方に賛同。
- 技術的又は経済的事項にかかる重大な接続協定違反がある場合であって、正当な理由なく是正の求めに応じない場合については、接続拒否ができるようにすべきという方向性に賛同。【以上、関口構成員】
- 原価主義（コスト主義）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」には、今般のようなインセンティブは含むべきでないとの考え方から、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約は、原価主義（コスト主義）に反し、接続料を超える超過分は相手側利用者への転嫁のおそれがあると整理することは妥当と考える。
- 他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約を締結したい場合は、料金設定権との関係から、着信側事業者（インセンティブ契約を締結する者）が発信側事業者との間で適切かつ合理的な説明の上で合意を得るべきものと考えられる。また、合意が存在しているかどうかに関わらず、トラヒック比や問題視される行為の継続期間等一定の閾値を各事業者が設定する等の措置を講ずる等、「情報伝達を目的」としない接続制度の趣旨に反する（趣旨を逸脱する）事象の探知を含めた対応が必要ではないかと思われる。
- 他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約が確認できない場合であっても、当該契約と内容を同じくするような実態があった場合も含めた事実に即した判断に基づいて接続拒否に該当するか否かを判断する場面もあろうかと考える。資料4頁（接続拒否ができるようにすべき）の方向性に賛成。【以上、西村（暢）構成員】
- 着信インセンティブ契約が問題行為であるという認識。そして、接続料はコストベースであり、着信インセンティブは接続にかかわるコストではないので、当事者間の合意がない状況で、着信インセンティブを接続料に含むことは、接続協定に違反すると考える。
- 問題解決に向けては、着信インセンティブ契約の締結の有無が不明である、着信インセンティブのコストが接続料に含まれていないことが客観的に示されないなどの理由により、トラヒック・ポンピングが疑われ、事業者間協議が合意に至らない場合の、具体的な対応プロセスを一定程度明確化することが不可欠と考える。
- また、当該プロセスの開始の契機となる、トラヒック・ポンピングを疑うに値する閾値や、問題とする事業者への情報提供を求めることになる基準等についても、今後、検討を進めていく必要があると考える。【以上、佐藤構成員】

- 第85回研究会資料における「他の電気通信事業者が料金設定を行うトラヒックに対する着信インセンティブ契約の締結」、「利用者料金の設定権の所在に係る総務大臣への裁定申請との関係」、「接続料収入とインセンティブ原資の関係」、「電気通信設備の接続拒否事由との関係」に係る検討の方向性（案）について、多数の構成員から賛同する意見があった。
- これまでの議論を踏まえれば、トラヒック・ポンピングは、トラヒックの量を意図的に増大させ、それに伴う接続料収入を増加させるものであり、他の電気通信事業者の業務への影響のほか、ネットワークの輻輳や利用者料金の不適正な設定等が発生しかねず、電気通信の健全な発達や利用者の利益の保護などの公共の利益を著しく阻害するおそれがあると言えるのではないか。
- したがって、このような行為を抑止するとともに、このような行為が発生した場合の迅速な解決を図るため、総務省は、前述の「検討の方向性（案）」にて記載された考え方（「電気通信設備の接続拒否事由との関係」を除く。）をガイドライン等において示すとともに、電気通信設備の接続拒否事由との関係については、次頁のとおり整理することが適当ではないか。
- また、総務省は、着信インセンティブ契約の締結状況や電気通信事業者間の協議の状況について注視するとともに、今後、必要に応じて当該ガイドライン等の見直しや所要の行政上の対応を行っていくことが適当ではないか。

- 電気通信事業法第32条では、電気通信回線設備との接続に関する請求について、「これに応じなければならない。」(接続応諾義務)ことが規定されており、同条各号及び省令に規定する「正当な理由」に該当する場合に限定して、接続請求を拒むことができる。
- 接続請求する事業者が、請求の相手方となる事業者の同意を得ずに、当該事業者の利用者との間で他者料金設定トラヒックの量に応じて、金員等のインセンティブを支払う旨の契約(以下「他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約」という。)を締結する場合については、個々の事案について、客観的な事実であること、当該接続により相当程度の利益の損失が発生することを請求を受けた側が合理的に説明できる場合については、経営に著しい支障を与え、「電気通信事業者の利益を不当に害するおそれ」があるとして、現行の電気通信事業法第32条第2号に該当し、接続拒否を行うことが可能である。
- 一方、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約の締結が明らかにされない場合や、明らかであっても相当程度の利益の損失が発生することを合理的に説明できない場合(損失の規模が経営に著しい支障を与えるとまでは言えない場合)には、ただちに接続拒否を行うことはできず、救済範囲に一定の限界がある(業務改善命令や裁定による事後的な救済は可能)という課題が存在する。
- このため、接続応諾義務を規定した趣旨や、国際協定において、技術的に可能な場合には原則接続すべきことが定められていることとの整合性等を勘案した上で、技術的又は経済的事項にかかる重大な接続協定違反がある場合であって、正当な理由なく是正の求めに応じない場合に限定し、正当な理由に追加してはどうか。

第83回会合（令和6年4月16日）においては、トラヒック・ポンピングに関する調査を踏まえ、（１）着信インセンティブ契約の合理性を踏まえた検討、（２）接続料収入とインセンティブ原資の関係に関する検討、（３）着信インセンティブ契約に係る説明、機械的発信に係る対応に関する検討、（４）行政の取組に関する検討について、議論を進めた。

構成員意見

（全般）

令和6年5月20日（月）第85回会合
資料85-13より抜粋

- トラヒック・ポンピング、あるいは、インセンティブの行為自体は、本来的な通信サービスではないため問題であると思っており、毎年、大量の金員が、着信側事業者に流れていくことについては、疑問であり、止めなければならない。
- 機械による通信を問題行為として規制する方向で議論するのか、着信接続料の中にインセンティブのコスト等が入っているのが問題なのか。着信ボトルネック性も踏まえ、コストベースで着信料金を決めるべきで、そうでない場合にはこのような対応がある、のように接続ルールの中で対応するか、改めて、問題行為に対して何らかの判断をしていくのか、どちらかの方向ではないか。その判断によっては、接続応諾義務について、総務省の「考え方」で対応できるように変えるといった方法も考えられる。
- （「（１）着信インセンティブ契約の合理性を踏まえた検討」に関する意見）
- 着信インセンティブ契約の合理性について、一部の事業者から「通常の商習慣」と説明する意見があったところ、「通常の商習慣」とは、関連する法の趣旨に基づいて許容される範囲内であるということが前提であると考えられる。電気通信事業法第1条の「電気通信事業の公共性に鑑み、その運営を適正かつ合理的なものとする」に適合するかどうか、着信インセンティブ契約が及ぼす影響を丁寧に見る、あるいは整理する必要がある。
- 着信インセンティブ契約が及ぼす影響については、金銭的なダメージというのがMNOの主張の軸にあるが、大量通信でどんなことが起こるのかを説明できるようにしておく必要がある。現行の総務省の「考え方」にも大枠書いていると思うが、補足的な説明が必要。
- 着信インセンティブ契約の合理性について、一部の固定電話事業者から、「ネットワークの有効利用」の観点から説明する意見があったところ、ネットワーク全体からすると局所的な部分最適であり、これをもって着信インセンティブ契約に合理性があるということは言えないのではないかと。ネットワーク全体でトラヒック・ポンピングが発生し、様々な問題が起きているのであれば、これは理由にならず、やはり、この着信インセンティブ契約の問題に関しては、手をつけなければならない。
- 論点で示された考え方に基本的に賛成。米国のFCC基準のような、発着信時間比率の明確化の要望について、今までのトラヒック・ポンピングに関わる事業者の対応においては、トラヒック・ポンピングが判明しないように行動していると承知しており、具体的に数値化した基準を設けることについては無理があり、するりと抜けられてしまうリスクもある。接続拒否事由に該当するといった形で行為を禁じるほうがよいという印象を受けた。
- 着信インセンティブ契約が、なぜその結果として利用者に不利益が出てくるのか、あるいは、公共の利益が著しく阻害されるのかという因果関係について、現状ではどのような説明を想定しているのか。

構成員意見

令和6年5月20日（月）第85回会合
資料85-13より抜粋

（「（2）接続料収入とインセンティブの原資の関係に関する検討」に関する意見）

- 接続に関係のないコストを接続料の中に入れること自体が、接続料のそもそもの考え方から反している。この点是对应すべき。
- 適正な原価に含まれないとすると、そもそもこれを接続とは言わないと言うことになるのではないか。接続拒否をすれば、それは、自動的に原価の外になる、接続に含まれないと考える、ということであるから、ある意味（2）の論点は（1）の裏表である。
- 着信インセンティブ契約の原資を接続料の原価に入れることは不適切であると思うが、「適正な利潤」を食い潰す形でキャンペーン的に着信インセンティブ契約を締結することまで不適当であるのかということについては、丁寧に議論したほうがよい。

（「（3）着信インセンティブ契約に係る説明、機械的発信に係る対応に関する検討」に関する意見）

- 着信インセンティブ契約や機械による通信に関して、どれだけ行われているかを判定・判断することは難しいと思われるが、できれば、基準を超えた場合は疑わしいため、一定の情報を提供しなければならない、行為自体に対応するののも一つのやり方かと思う。
- 「機械的発信」という文言は、「情報伝達を目的としない大量発信」を意味するかと思う。例えば、メーター検針のように、1週間や1か月の間隔で機械が自動的に発信するケースもあるため、機械で発信することがよいのか悪いのかという話ではないことを明確化しておいたほうがよい。

- 多数の構成員から、トラヒック・ポンピングや着信インセンティブ契約により金員が着信側事業者に流れていくことについて、疑問であり、止めなければならない、手を付けなければならない問題であるといった意見、着信インセンティブ契約について、接続拒否事由に該当するといった形で行為を禁じるほうがよいなど、接続ルール（業務改善命令、接続拒否等）の中で対応することに賛同する意見があった。

- 着信インセンティブ契約の合理性について、「通常の商習慣」の観点から説明する事業者意見については、事業法第1条の趣旨に適合するかどうかで判断されるべきとの意見があった。また、「ネットワークの有効利用」の観点から説明する事業者意見については、ネットワーク全体からすると局所的な部分最適であり、合理性があるとは言えないとの意見があった。

- また、着信インセンティブ契約が及ぼす影響について、大量通信でどんなことが起こるのかということや、結果として利用者に不利益が出てくるのか、あるいは、公共の利益が著しく阻害されるのかについて、整理すべきとの意見があった。

- 接続料収入とインセンティブの原資の関係については、コストベースで接続料を決めるべき、インセンティブは接続に関係のないコストである、着信インセンティブ契約の原資を接続料の原価に入れることは不適切、といった意見があった。

- そのほか、対策をすべき対象について「情報伝達を目的としない大量発信」であることを明確化すべきとの意見があった。

「着信インセンティブ契約」の接続ルールとの関係等に関する議論を踏まえ、以下の点についてどう考えるか。

（他の電気通信事業者が料金設定を行うトラヒックに対する着信インセンティブ契約の締結）

- 電気通信事業者間で合意した接続協定に関して、一方の電気通信事業者が他方の電気通信事業者の同意を得ずに当該接続協定に反する行為を行うことは、通常、接続に関し不当な運営を行っているものであり、他の電気通信事業者の業務の適正な実施に支障が生じるおそれがあると言えるのではないか。
- この点、料金設定権を有する電気通信事業者の同意を得ずに、着信インセンティブ契約を締結することは、料金設定に実質上関与し、接続協定に反することとなるため、他の電気通信事業者の業務の適正な実施に支障を生じるおそれがあると考えられるのではないか。
- 特に、料金設定に当たっては、需要の的確な把握が不可欠であるが、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約（※）を締結した電気通信事業者が、料金を定める電気通信事業者の求めに応じず、そのような契約の有無及びその内容を明らかにしない場合、料金を定める電気通信事業者は、場合によっては、需要の的確な把握が困難となり、料金設定等の適正な実施に支障を生じ、不適切な料金設定や一部のサービスの停止等をせざるを得なくなり、利用者の利益の侵害など公共の利益が著しく阻害される可能性も否定できないと考えられるのではないか。
- 上記に該当すると考えられる場合には、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約を締結した電気通信事業者は、業務改善命令の対象となる可能性があると考えられるのではないか。

（利用者料金の設定権の所在に係る総務大臣への裁定申請との関係）

- 利用者料金の設定権の所在を含む接続協定の細目について、電気通信事業者間の協議が不調であるときは、総務大臣への裁定申請を行うことが可能であるが、利用者料金の設定権の所在に関する裁定については、「利用者料金の設定権に関する裁定方針」（令和4年1月6日総務省）に基づき、当該利用者料金を負担する利用者が当該利用者料金の支払い先として認識し、又は自ら選択していると認められる電気通信事業者（通常の通話であれば、発信側の電気通信事業者）が有することを基本的な方針として裁定することになるから、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約のように、発信側の電気通信事業者が料金設定に実質上関与することを認める裁定は、通常、行われたいと考えられるのではないか。

（接続料収入とインセンティブ原資の関係）

- 接続料の水準について裁定申請があった場合、「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）を基本的な方針として裁定することになるが、当該方針において、一般には「適正な原価」に販売促進費用（他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約におけるインセンティブの原資を含む。）が含まれると考えることは難しいのではないか。協議の慣行としてのベンチマークの採用は否定しないものの、その趣旨は「事業者間でネットワーク使用の精算として行われる接続料の支払いは、ネットワークの効率的な構築・利用を促すためにも、実際にかかった費用を超えるものではなく、効率性を踏まえた金額により行われることが望ましい」（平成30年10月16日情報通信審議会答申「平成31年度以降の接続料算定における長期増分費用方式の適用の在り方について）」との考え方に立つものであり、実際のコストを上回る金額をベンチマークとすることを懲罰するものではなく、実際のコストとベンチマークの差額をインセンティブとすることを認めるものでもないと考えられるのではないか。

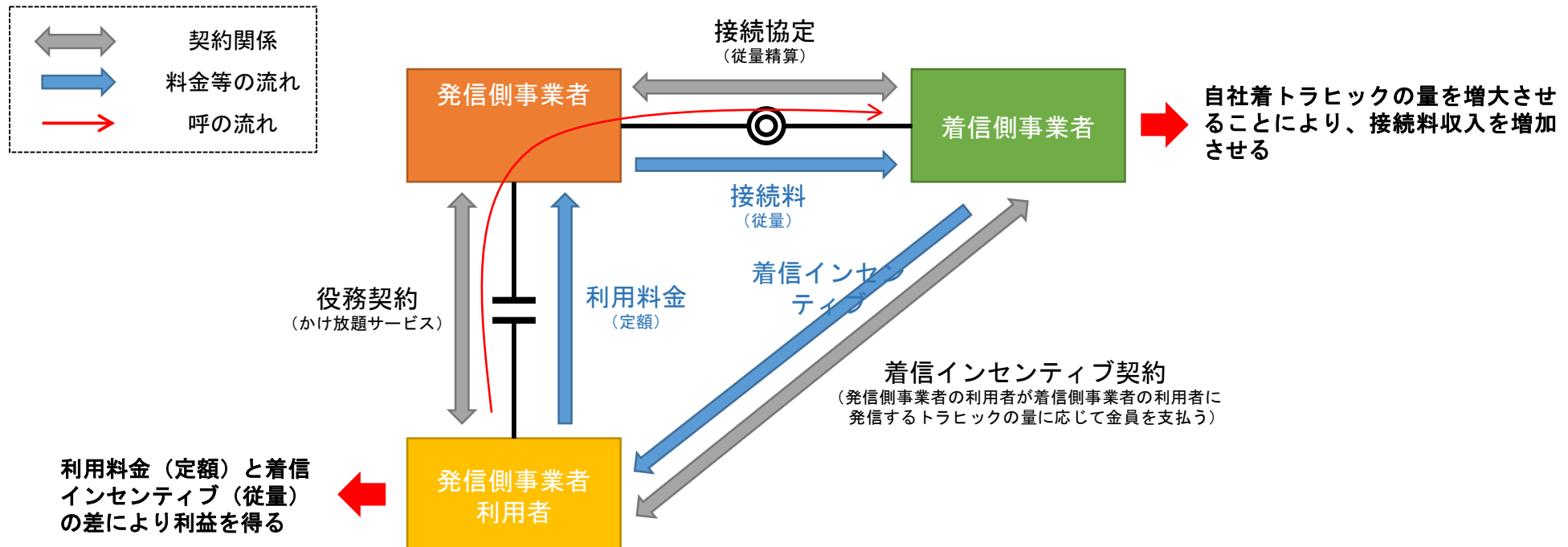
※ 他者料金設定トラヒック：接続協定において他の電気通信事業者が電気通信役務に関する料金設定を行うこととされているトラヒックをいう。
他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約：着信インセンティブ契約のうち、他者料金設定トラヒックの量に応じて金員等を支払うものをいう。

（電気通信設備の接続拒否事由との関係）

- 電気通信事業法第32条では、電気通信回線設備との接続に関する請求について、「これに応じなければならない。」（接続応諾義務）ことが規定されており、同条各号及び省令に規定する「正当な理由」に該当する場合に限定して、接続請求を拒むことができる。
- 接続請求する事業者が、請求の相手方となる事業者の同意を得ずに、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約を締結する場合であって、客観的な事実により、当該接続により相当程度の利益の損失が発生することを請求を受けた側が合理的に説明できるときは、経営に著しい支障を与え、「電気通信事業者の利益を不当に害するおそれ」（電気通信事業法第32条第2号）があると考えられるのではないか。
- 一方、他者料金設定トラヒック・インセンティブ契約の存在が明らかにされない場合や、明らかであっても相当程度の利益の損失が発生することを合理的に説明できない場合（損失の規模が経営に著しい支障を与えるとまでは言えない場合等）には、ただちに接続拒否を行うことはできないところ、接続応諾義務を規定した趣旨や、国際協定において技術的に可能な場合には原則接続すべきことが定められていることとの整合性等を勘案した上で、技術的又は経済的事項にかかる重大な接続協定違反がある場合であって、正当な理由なく是正の求めに応じない場合については、接続拒否ができるようにすべきか。

- 音声接続における接続料取引において、携帯電話事業者が提供する「かけ放題サービス」を利用して「トラヒック・ポンピング」が生じているという主張がある。
- トラヒック・ポンピングとは、典型的には次のような状況を指すと理解できる。
 - ・ 音声における接続協定で、発着トラヒックの量に応じて相互に接続料を支払う通常の事業者間精算方式が採用されている場合に、
 - ・ 接続協定の一方の事業者（以下「着信側事業者」）が、協定の相手方事業者（以下「発信側事業者」）の利用者（通常、発信側事業者の「かけ放題サービス」を利用）との間で「着信インセンティブ契約」（当該利用者が（発信側事業者を経由して）着信側事業者の利用者に発信するトラヒックの量に応じて着信側事業者が金員を支払う旨の契約）を締結することにより、
 - ・ 当該トラヒックの量を意図的に増大させ、それに伴う接続料収入を増加させること。
 - ・ なお、当該接続料収入がネットワークコストと乖離することから、その一部を着信インセンティブ契約において着信側事業者が支払う金員の原資とすることができる。

<典型的なトラヒック・ポンピングとされるもの>



着信インセンティブ契約（音声における接続協定の一方の当事者（着信側事業者）が、他方の当事者（発信側事業者）の電気通信役務の利用者との間で締結する契約であって、当該利用者が（発信側事業者を経由して）着信側事業者の利用者に発信するトラヒックの量に応じて着信側事業者が金員（インセンティブ）を支払う旨のものをいう。）に関する電気通信事業法の適用についての考え方は以下のとおり。（令和5年5月30日公表）

- 1 通信を促す行為は、電気通信事業の発達に資すると考えられ、また、電気通信事業法上、着信に対してインセンティブを支払う契約を禁止する規定もないことを踏まえると、着信に対してインセンティブを支払う契約自体が直ちに電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保に支障を生じさせるものとは言えないと考えられる。
- 2 また、当該インセンティブの原資が着信側事業者の着信接続料収入の一部であることについても、接続料の妥当性は原則として事業者間の協議の中で確保されるべきものであることから、当該インセンティブを支払うことが、直ちに業務改善命令の対象となるものではないと考えられる。
- 3 しかしながら、着信インセンティブ契約が電気通信役務の利用者が契約約款に違反する行為を助長する蓋然性の高いものである場合、着信側事業者がその旨を認識しつつ当該行為を防ぐための必要な措置を講じないことは、通常、適正かつ合理的な事業の運営とは言えないと考えられる。
このため、発信側事業者が自己の電気通信役務の利用者による当該行為を防止するために着信側事業者が締結している着信インセンティブ契約の是正を図ることが必要だと考える合理的な理由がある場合、当該発信側事業者が当該着信側事業者に対して着信インセンティブ契約の是正を要請したにも関わらず、当該着信側事業者が当該要請に真摯に応じないことも、通常、適正かつ合理的な事業の運営とは言えないと考えられる。
また、他の電気通信事業者の利用者に当該電気通信事業者の契約約款に違反する行為をその旨認識しつつ行わせることによって、接続料収入を増加させようとすることも、通常、適正かつ合理的な事業の運営とは言えないと考えられる。
- 4 上記の適正かつ合理的な事業の運営とは言えない行為が継続的に行われると、契約約款に違反する行為が行われた発信側事業者に、違反行為の察知や利用停止などの対応をとる業務（※）が発生して通常の業務が妨げられるのみならず、当該利用者に対し約款違反行為を行わせ、その結果、当該発信側事業者の利用者に電気通信役務の提供が拒否されるなどの重大な不利益を被らせるおそれがある。これに加え、「かけ放題サービス」という利用者利便の向上に大きく資するサービスの提供促進も阻害されかねない。
これらを踏まえると、このような行為が継続的に行われた場合、結果として電気通信の健全な発達や国民の利便の確保に支障が生じる可能性は否定できないと考えられる。
※当該電気通信事業者が契約違反行為を察知・防止するために、通常の業務を超えた対応（頻繁なモニタリング等）を行わざるを得ない状況であることが前提。
- 5 したがって、着信インセンティブ契約に関して、上記3及び4に該当すると考えられる場合は、電気通信事業法第29条第1項第12号の要件に該当し、同項に基づく業務改善命令の対象になる可能性があると考えられる。

○電気通信事業法（昭和59年法律第86号）（抄）

第二十九条 総務大臣は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、電気通信事業者に対し、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度において、業務の方法の改善その他の措置をとるべきことを命ずることができる。

一～十一 略

十二 前各号に掲げるもののほか、電気通信事業者の事業の運営が適正かつ合理的でないため、電気通信の健全な発達又は国民の利便の確保に支障が生ずるおそれがあるとき。

2 略