

裁 定 案

日本通信株式会社 代表取締役社長 三田 聖二 から、電気通信事業法(昭和59年法律第86号)第35条第3項の規定に基づき、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモとの間の電気通信回線設備の接続に関して、協議が不調であったため、裁定の申請が行われた。

本件日本通信株式会社の申請及び株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモの答弁並びに両当事者からの意見について調査の結果、下記のとおり裁定することが適当であると認められる。

記

裁定事項1について

裁定対象と認められないことから、裁定を行わない。ただし、他の裁定事項の前提事項と認められることから当該事項の合理性については、理由中で判断を示す。

裁定事項2について

本件接続における利用者料金の設定は、「エンドエンド料金」とし、日本通信株式会社に利用者料金設定権を認めるのが相当である。

裁定事項3について

本件接続に関してドコモの取得すべき金額(接続料金)の料金体系は、帯域幅課金が相当である。

なお、裁定事項3において判断の対象とする帯域幅課金とは、帯域幅に基づく定額制課金であることを意味するにとどまり、具体的な一定額を算定する方式については裁定事項4の問題として切り分ける。

裁定事項4及び5について

細目協議にまで至っておらず、裁定申請の要件を欠くことから、裁定を行わない。ただし、協議を継続するに当たって留意すべき点については、理由中で判断を示す。

理 由

第1 裁定を求める事項

日本通信株式会社（以下「日本通信」という。）が、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ（以下「ドコモ」という。）との間の電気通信回線設備の接続（以下「本件接続」という。）に関する協定の協議が調わないとして、裁定を求める事項は、以下のとおりである。

1 本件接続に関するドコモの以下の主張には、合理性があるか。

本件接続において、ドコモの役務提供区間に係る電気通信サービス（エンドユーザー向けサービス）は、エンドユーザーに対してドコモが提供するサービスであり、そのサービスの内容、運用等については、日本通信の意向に関係なく、ドコモが独自に決めることができる。

2 本件接続における料金設定の在り方は「ぶつ切り料金」、あるいは「エンドエンド料金」（日本通信が料金設定）のいずれとすべきか。

3 本件接続における料金体系は帯域幅課金とすべきか。

4 本件接続における料金の具体的金額は、いくらとすべきか。

5 本件接続に関して開発を要する機能、装置構成、開発方法、開発期間、開発費用及び日本通信の負担分はどうあるべきか。

第2 事案の概要

本件は、日本通信が、MVNO事業を行うために、ドコモとの間で電気通信回線設備の接続に関する協定の協議を実施したが不調であるとして、電気通信事業法第35条第3項の規定により、上記第1の裁定事項について、総務大臣に対して裁定を求めるものである。

1 当事者

(1) 日本通信

日本通信は、電気通信事業法の規定に基づき総務大臣に届出をし、電気通信役務を提供する事業者である。日本通信は、平成13年10月から、株式会社ウィルコム（以下「ウィルコム」という。）のPHS通信網を活用し、MVNOとしてデータ通信サービスを提供している。

MVNOとは、MNO（電気通信役務としての移動通信サービス（以下単に「移動通信サービス」という。）を提供する電気通信事業を営む者であつて、当該移動通信サービスに係る無線局を自ら開設・運用している者をいう。以下同じ。）の提供する移動通信サービスを利用して、

又はMNOと接続して、移動通信サービスを提供する電気通信事業者であって、当該移動通信サービスに係る無線局を自ら開設・運用しない者をいう。

(2) ドコモ

ドコモは、電気通信事業法の規定に基づき総務大臣の登録を受け、移動通信サービスを含む電気通信役務を提供する事業者である。

2 接続義務等

(1) 電気通信事業者は、その電気通信回線設備について、他の電気通信事業者から接続すべき旨の請求を受けたときは、原則として、これに応じる義務がある（電気通信事業法第32条）。また、接続すべき旨の要求に応じなくてよい例外的な場合として、①電気通信役務の円滑な提供に支障が生ずるおそれがあるとき、②当該接続が当該電気通信事業者の利益を不当に害するおそれがあるとき及び③総務省令で定める正当な理由があるとき（電気通信事業法施行規則第23条において、(i)電気通信設備の接続を請求した他の電気通信事業者がその電気通信回線設備の接続に関し負担すべき金額の支払いを怠り、又は怠るおそれがあること及び(ii)電気通信設備の接続に応ずるための電気通信回線設備の設置又は改修が技術的又は経済的に著しく困難であること、を規定している。）が規定されている。

もともと、電気通信事業者が、電気通信設備の接続について特定の電気通信事業者に対して不当な差別的取扱いを行う場合などには、業務改善命令の対象となりうる（電気通信事業法第29条第11号）。

(2) ここでいう「接続」とは、電気通信事業者が相互に電気通信設備を電氣的に接続することにより、複数の電気通信事業者が一体的に利用者に対して電気通信役務を提供することを可能とすることをいい、接続点を責任分界点として、自らの電気通信設備に係る電気通信役務を提供することをいう。かかる接続制度は、競争による多様な形態での複数の電気通信事業者の参入を前提として、これらの事業者のネットワークが、様々な形で接続されることによって、利用者利益を増進し、公共の利益を確保するという趣旨に基づくものである。

そこで、電気通信事業者間において一方からの接続に関する協定の締結の申入れに対して他方が協議に応じない、又は協議が調わないが、当該接続が行われるべきものである場合には、総務大臣が協議の開始・再開を命じるとともに、電気通信事業者間において接続に関する協定の細目についての協議が調わない場合において、当事者の一方から申請があったときに、総務大臣においてこれを裁定し、その定めるところに従い、当事者間に協議が調ったものとみなすとされる（電気通信事業法第35条）。

(3) 他方、卸電気通信役務（電気通信事業者の電気通信事業の用に供する電気通信役務をいう。以下同じ。）（電気通信事業法第29条第11号参照）の提供は、事業者間におけるサービスの卸料金、内容、提供条件等につき自由な交渉を旨とした原則自由の相対契約の締結に

基づくものであり、利用者との役務提供契約や責任分界点が存しない点で、接続と異なる。卸電気通信役務については、事前の規制はないものの、その提供について特定の電気通信事業者に対し不当な差別的取扱いを行う場合などには、業務改善命令の対象となりうる（同号）。

なお、当然のことながら、業務改善命令（電気通信事業法第29条）は、具体的な事業者の行為に対して、その行為態様や行為時の市場状況の実態の分析・評価を踏まえて、事後的に行われるものである。

3 第二種指定電気通信設備

- (1) 電気通信事業法第34条第1項の規定によれば、「総務大臣は、総務省令で定めるところにより、その一端が特定移動端末設備（総務省令で定める移動端末設備をいう。以下この項において同じ。）と接続される伝送路設備のうち同一の電気通信事業者が設置するものであつて、その伝送路設備に接続される特定移動端末設備の数の、その伝送路設備を用いる電気通信役務に係る業務区域と同一の区域内に設置されているすべての同種の伝送路設備に接続される特定移動端末設備の数のうちに占める割合が総務省令で定める割合（※電気通信事業法施行規則第23条の9の2の規定により、4分の1とされる。）を超えるもの及び当該電気通信事業者が当該電気通信役務を提供するために設置する電気通信設備であつて総務省令で定めるものの総体を、他の電気通信事業者の電気通信設備との適正かつ円滑な接続を確保すべき電気通信設備として指定することができる」とされているところ、ドコモの設置する電気通信設備については、上記要件に該当することから、当該指定を受けている（平成14年総務省告示第72号）。
- (2) また、同条第2項及び第5項の規定により、前記指定された電気通信設備（以下「第二種指定電気通信設備」という。）を設置する電気通信事業者は、当該第二種指定電気通信設備と他の電気通信事業者の電気通信設備との接続に関し、当該第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者が取得すべき金額及び接続条件について接続約款を定め、総務省令で定めるところにより、その実施前に、総務大臣に届け出るとともに、当該約款を公表する義務があるところ、ドコモは第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者に該当することから、「電気通信事業法第34条第2項に基づく第二種指定電気通信設備に係る接続約款」（以下「ドコモ接続約款」という。）を作成し、公表している。
- (3) 加えて、第二種指定電気通信設備を設置する事業者は、届け出た接続約款によらなければ、他の電気通信事業者との間において、第二種指定電気通信設備との接続に関する協定を締結し、又は変更してはならない（電気通信事業法第34条第4項）。
- (4) さらに、第二種指定電気通信設備を設置する事業者の定める接続約款が、例えば、電気通信役務に関する料金を定める電気通信事業者の別が適切かつ明確に定められていないとき（同条第3項第3号）、第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者が取得すべき金

額が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ものを超えるものであるとき（第4号）、他の電気通信事業者に対して不当な条件を付すものであるとき（第5号）など、同条第3項各号に掲げる事項に該当すると認められるときは、総務大臣は、当該接続約款の変更を命じることができるとされる。

(5) 以上の規律を踏まえると、ドコモは、他の電気通信事業者から接続すべき旨の請求を受けた場合、届け出た接続約款に記載があればそれに拠り、記載のない場合にはその接続料金及び接続の条件について、当事者間において協議を調えるなどした上で、接続約款に定め、これを総務大臣に届け出るとともに、公表しなければならない。

もともと、事業者間の協議が調っている場合であっても、電気通信事業法第34条第3項各号に規定する接続約款の変更命令の要件に該当し、また、その他の法令と矛盾抵触する内容が許容されるものではない。

他方、協議の細目が調わない場合には、当事者の一方は、所定の規定に従い、総務大臣の裁定を申請することができる。

4 接続しようとする電気通信設備と接続の形態

本件裁定申請に係る接続の形態は、ドコモのネットワーク内の直収パケット交換機（L A C : L 2 T P Access Concentrator）及び日本通信のネットワーク内の直収パケットサーバ（L N S : L 2 T P Network Server）の間に接続点を設けるというものである。

すなわち、

ドコモネットワークの直収パケット交換機（L A C）と日本通信ネットワーク内の直収パケットサーバ（L N S）を接続し、その間で生成されるL 2 T Pトンネルによって拡張されたP P Pセッションを、ドコモが提供する3 Gサービスのサービスエリア内に在圏し、ドコモが使用可能な電話番号やI M S I（International Mobiles Subscriber Identity）等の利用者I D情報を格納するU S I M（Universal Subscriber Identity Module）を装着した日本通信のデータ通信用端末と、日本通信の上記直収パケットサーバ（L N S）間で確立し、上記データ通信用端末と日本通信のネットワークを経由して接続された顧客のデータ通信装置との間の通信を確立させるための上記ドコモネットワークの直収パケット交換機と上記日本通信直収パケットサーバ間の接続

とされる（申請書添付の資料8）。

この形態は、接続事業者が自ら構築したネットワークにおいて利用者を認証しIPアドレスを割り振ることを可能とする接続形態であり、本件において、以下これを「レイヤ2接続」という。

5 本件接続の内容とドコモ接続約款上の取扱い

(1) 電気通信設備

「ドコモネットワークの直取パケット交換機」は、ドコモの設置する伝送路設備と一体として設置される交換設備であることから電気通信回線設備（電気通信事業法第9条）と認められる。

(2) 利用者料金体系

複数の電気通信事業者の設備を接続することにより利用者に役務提供する場合において、利用者料金設定事業者が、複数の電気通信役務を通算した利用者料金を設定するときにおける当該料金を「エンドエンド料金」という。エンドエンド料金を採用する場合には、接続協定を締結した上で、電気通信事業者が接続に関して取得すべき金額を接続料金として事業者間で決済することとなる。他方、同様の場合において、当該複数事業者が自己の役務提供区間について利用者料金を各々設定するときにおける当該料金を「ぶつ切り料金」という。ぶつ切り料金を採用する場合には、接続協定を締結するものの、事業者が利用者料金をそれぞれ設定することから、接続料金としての事業者間の決済は発生しない（網改造料等を除く。）。なお、ぶつ切り料金は、電気通信事業者が利用者に対して設定するものであり、原則自由であるが、当該ぶつ切り料金が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る場合などには、業務改善命令の対象となりうる（電気通信事業法第29条）。

ドコモ接続約款上、本件接続に係る接続料金の記載はない。

(3) 接続料金の課金方式

また、接続約款に定めるべき「当該第二種指定電気通信設備と他の電気通信事業者の電気通信設備との接続に関し、当該第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者が取得すべき金額」については、電気通信事業者の電気通信設備を接続する通信回線の通信量に応じて課金する方式（以下「従量制課金」という。）、通信回線の通信量に比例せずに一定額を課金する方式（以下「定額制課金」という。）の方式がある。

ドコモ接続約款上、本件接続に係る接続料金の課金方式に関する記載はない。

(4) 開発費

ドコモ接続約款においては、接続を行うための接続用ソフトウェアの開発が必要な場合には、当事者間で接続用ソフトウェア開発契約を締結することとされている（ドコモ接続約款第21条）。

ドコモ接続約款においては、網使用料及び網改造料を接続料金として設定しているところ（ドコモ接続約款第15条）、同約款において本件接続に係る開発費用額に係る接続料金の具体的な記載はない。

6 本件接続に係る交渉の経緯

本件接続に係る交渉の経緯は、大要以下のとおりであるが、交渉過程における両当事者の交

渉担当者の各発言の有無、内容及び前提条件等についての認識が、両当事者間において大きく異なる部分が認められる（答弁書29頁以下、日本通信意見書添付資料1の表第15欄、ドコモ意見書9頁）。

したがって、以下の本件経緯の記載は、両当事者の主張等を踏まえ、本件接続交渉に係る事実として認定又は推認できるものにとどめる。

- (1) 日本通信は、モバイルデータ通信サービスを提供するMVNO事業を開始するに当たり、平成18年11月2日以降3回にわたり、ドコモとの間で、その事業の概要を説明するとともに、事業を展開するに当たってドコモの電気通信設備との接続を希望すること、接続の形態としてレイヤ2接続を希望すること、接続料金として帯域幅課金を希望すること、できるだけ早期の接続開始を希望すること等について情報交換等の事前相談を行った（申請書添付の資料4、5、6）。
- (2) 平成18年12月14日、日本通信は、ドコモに対し、上記希望事項を内容とする接続について、ドコモ接続約款所定の様式に基づき、「事前調査申込書」を提出した（申請書添付の資料8）。なお、本提出に先立ち、日本通信は、ドコモに対して、ドコモ接続約款所定の申込書とは異なる任意の形式で「相互接続のお願い（相互接続申込書）」を提出したが（申請書添付の資料7）、ドコモは、当該申込書は様式違いであるとして再提出を求めた。
- (3) 平成18年12月18日、ドコモは、日本通信に対し、日本通信から提出された事前調査申込書を受け付けた旨通知した。

その後、下記事前調査申込回答書が発出されるまでの間、日本通信とドコモとの間で、①今回の接続に関してぶつ切り料金ではなくエンドエンド料金設定方法を採用すること、②着側である日本通信が利用者料金設定権を有すること及び③接続料金として準定額的な帯域幅課金であることについての問題提起及び協議があったことが窺われる（申請書添付の資料9）。

- (4) 平成19年1月12日、ドコモは、日本通信に対し、「事前調査申込回答書（中間回答）」を発し、上記事前調査申込に対して回答した。同回答においてドコモは、申込事項のうち一部を接続の範囲外として別途協議するとしつつ、また、利用者料金設定権が日本通信にあること及び帯域幅設定に基づく接続料金とすることについて継続協議事項とした上で、当該事項が双方で合意に至ることを前提条件として、接続が可能であるとした。なお、接続可能時期と費用負担概算額については、平成19年4月17日までに別途通知するとした（申請書添付の資料10）。
- (5) 平成19年4月17日、ドコモは、日本通信に対し、「事前調査申込回答書」を発し、前記事前調査申込に対する回答のうち、上記中間回答書にて回答した事項以外の事項について回答した。同回答においてドコモは、接続可能時期については、継続協議事項が合意に至り、接続申込期日までに申込があった場合、平成20年9月中に接続可能である旨、費用負担概

算額については、接続用ソフトウェアの開発に係る費用、接続用設備の設置に係る費用、接続先データの設定に係る工事費のそれぞれについて概算額を提示した（申請書添付の資料22）。

(6) 平成19年5月16日、日本通信とドコモとの間で、ドコモが指定した5月17日の接続申込期限をいったん凍結すること、5月25日までの基本合意を目標として、この日まで、接続以外の契約形態を念頭に、両者間で新たな協議を行うことについて合意したことが窺われる（申請書添付の資料33、答弁書30、31頁）。

具体的には、ドコモから日本通信に対して、卸電気通信役務契約の締結を念頭に、帯域幅課金方式による月額卸料金を複数年で契約することなどを内容とした提案があったことが窺われる（申請書添付の資料36の1、答弁書31頁）。

(7) 平成19年5月28日、日本通信は、ドコモに対して、上記事前調査申込書に対する回答書について、ドコモ接続約款に基づき、ドコモ回答書において継続協議事項とされている事項及び接続用装置の開発に関連する事項などについて引き続き協議を行い、双方が合意に至ることを前提として接続の申込を行った（申請書添付の資料37）。

(8) 以後裁定申請がなされた平成19年7月9日までの間、ドコモから、日本通信に対し、接続申込承諾書の発出又は不承諾の理由の通知がなされた事実は認められない。

第3 判断

1 裁定事項1について（接続に当たり、ドコモの電気通信役務提供区間に係る電気通信役務は、エンドユーザー（利用者）に対して自社が提供する役務であるから、その内容、運用等については、ドコモが独自に決めることができるという主張は合理的か。）

(1) 日本通信は、裁定申請の事項1において、ドコモの主張の合理性について判断を求めているところ、その申請内容が抽象的であることから、これが電気通信事業法第35条の規定により裁定の対象とされる「電気通信役務との接続に関し、当事者が取得し、若しくは負担すべき金額又は接続条件その他協定の細目」に該当するかどうか問題となるので検討する。

この点、ドコモは、裁定事項1は、極めて観念的かつ抽象的な事項についての裁定を求めているものであり、裁定になじむ事項ではなく、電気通信事業法第35条第3項が規定する裁定の対象項目に該当しないと主張する（答弁書6頁、ドコモ意見書5頁）。

裁定事項1の内容自体は主張の合理性の有無を問うものであり、当該事項を判断すれば、直ちに紛争の一部が処理されるとまでは認められず、これが電気通信事業法第35条第3項が規定する協定の細目に該当するとは認められないことから、裁定を行わない。

(2) もっとも、裁定事項1については、実質的には、他の裁定事項を判断するに当たっての前提事項たる性格を有するものと認められる。すなわち、前述のとおり、「接続」とは電気通信事業者が相互に電気通信設備を電氣的に接続することにより、複数の電気通信事業者が一

体的に利用者に対して電気通信役務を提供するものであり、接続に係る電気通信事業者の提供する電気通信役務の内容、運用等は電気通信事業者間の接続条件等の協議事項に密接不可分に関わるものである。

したがって、接続に当たり、自己の電気通信役務提供区間に係る電気通信役務の内容、運用等を、日本通信の意向に関係なく、ドコモが独自に決めることができる旨のドコモの主張は、接続に当たり、他の裁定事項を含む接続条件等の接続協定の細目についての協議を行う必要がないという主張と同義と認められる。仮にこの主張が是認されるとすれば、ドコモと日本通信の間で電気通信事業法第35条第3項に規定する、協議を調えるべき「協定の細目」は存しないこととなる。

よって、電気通信事業法第35条第3項との関係上、他の裁定事項の前提事項としてドコモの主張の合理性について判断することが適当である。

ア この点、日本通信は、MNOは、MVNOのサービスの提供を実現するために必要な範囲内で一定の役務の提供を行えばよく、その範囲がどのように確定されるかは、MVNOが当該利用者向けに立案するサービス内容によって自然に決定される旨主張する（申請書25頁）。

しかし、接続料金又は接続条件等については、ドコモ接続約款に記載がある場合を除き、まずは当事者間の協議に委ねられているものであるから、当該接続に係るドコモの電気通信役務提供区間に係る電気通信役務の内容、運用等を日本通信がドコモに対して一方的に強要できるものではない。

イ 他方、ドコモは、電気通信事業法上、自ら提供する通信網の保守・管理・セキュリティ、利用者の公平かつ円滑な通信の確保等に責任を負い（電気通信事業法第1条、第6条、第41条等）、接続に当たっては責任分界点を境界として、MVNOとMNOとがそれぞれ利用者に対して役務を提供することとなることを論拠として、MNOが利用者に対して提供する電気通信サービスの内容、運用等について決定することができることを主張する（答弁書7頁）。

しかし、ドコモの電気通信役務提供区間に係る電気通信役務といえども、接続に当たっては、接続事業者との協議を行い、接続協定に基づく接続条件等に従った形での役務提供を行うことが求められるのであって、かかる限度において、ドコモにおける当該役務の内容、運用等について、日本通信の意向に関係なく、ドコモが自由に決めることができるという旨の主張は合理的でない。

ウ 日本通信及びドコモはかかる認識を踏まえた上で接続条件等の細目の協議を行う必要がある。

2 裁定事項2について（利用者料金の設定はぶつ切り料金かエンドエンド料金か。）

本件のようなMVNOサービスを実現するに当たり、複数の事業者による役務の提供が必要となる場合においては、当該事業者間において接続協定を締結するのか卸電気通信役務提供契約を締結するのかについては、当事者の自主的な協議に委ねられており、協議の結果、当事者において合

意すれば、接続協定と卸電気通信役務契約のいずれも選択することができるが、本件においては、日本通信において接続協定の締結を希望し、卸電気通信役務提供契約の締結を希望するドコモとの協議が調わなかったことから、日本通信から接続に係る裁定の申請があったものである。

- (1) 本件接続において、日本通信は、ドコモの提供する電気通信役務と通算した利用者料金を自らエンドエンド料金として設定し、ドコモに対して接続料金を支払うことを希望するのに対して、ドコモは日本通信との本件接続に係る役務提供の対価を、接続料金として日本通信から徴収するのではなく、ぶつ切り料金として利用者から徴収すると主張していることから、そもそも、ぶつ切り料金を採用することがドコモにおいて許容されるのか問題となる。

この利用者料金の設定の分担については、選択肢として、①日本通信が設定する（エンドエンド料金かつ日本通信に利用者料金設定権）、②ドコモが設定する（エンドエンド料金かつドコモに利用者料金設定権）及び③日本通信及びドコモが分担して各々利用者料金を設定する（ぶつ切り料金）がある。

この点、電気通信事業法第34条第2項によれば、第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者は、当該設備と他の電気通信事業者の電気通信設備との接続に関して、当該第二種指定電気通信設備を設置する事業者が取得すべき金額及び接続条件について接続約款を定める義務があるところ、「電気通信役務に関する料金を定める電気通信事業者の別」については、「接続条件」に該当するものとして、当該約款に定められるべきものである（電気通信事業法第34条第3項第3号）。

本件接続においては、利用者料金の設定の別について具体的な事例が要望・想定されなかったことから記載がなく、よって、まずは、本件接続に係る当事者間の協議に委ねられるものである。

よって、接続協定の協議が調った結果として、合意に基づき、料金の設定をどちらの事業者が行おうとも、原則として、否定されるものではない。

- (2) しかし、本件のように、接続協定に係る交渉が行き詰まるなど協議が調わない場合において裁定申請がなされたときには、所定の規定に基づき、総務大臣の裁定により決せられるべきであるところ、裁定を行うに当たっては、電気通信事業法上明確な判断基準が設けられていないことから、いかなる基準をもって判断すべきかが、さらに問題となる。

電気通信事業法上裁定を行う場合の基準については、明文がないことから、裁定を行うに当たっては、具体的な接続形態の特殊性も踏まえつつ、電気通信事業法の趣旨、すなわち、①競争促進の観点、②利用者利益の観点及び③電気通信の健全な発達の観点からそれぞれ検討することが適当である。

具体的には、競争促進の観点からは移動通信サービス市場の公正競争の確保を、利用者利益の観点からは利用者料金の低廉化・多様化や分かりやすさを、電気通信の健全な発達の観点からは移動体事業者に与える影響等を考慮する。

また、この見解は、①平成3年の日本電信電話株式会社に対する行政指導（平成3年8月

6日郵電業第76号)において、日本電信電話株式会社と長距離系NCCとの間の接続条件等の改善について、従来のぶつ切り料金体系を見直し、「料金の低廉化、多様化を促進するとともに、利用者の利便向上に資するため、エンドエンド料金制度の導入を図る」とされたこと、②平成電電株式会社の裁定申請事例(平成14年11月22日総基料第446号)の裁定理由(平成電電株式会社あて)において、通話のための利用者料金を負担する側に直結する立場にある事業者が「利用者料金を設定する方が、利用者にとっての選択の範囲が拡大し、その結果、競争の進展を通じて、料金の低廉化及びサービスの多様化が促進され则认为られる」とされたこと及び③料金設定の在り方に関する研究会報告書(平成15年6月)においても、「電気通信事業法の趣旨にかんがみ、競争促進の観点、利用者利便促進の観点、電気通信の健全な発達の観点から検討がなされ」た裁定の経緯を踏まえ、「裁定等を行う場合の基準について、同条には規定されていない以上、電気通信事業法のこれらの趣旨にかんがみて検討していくことが適当であると考えられる」とされたこととも整合するものである。

(3) なお、以下の検討において、エンドエンド料金の場合には、その利用者料金設定権がドコモか日本通信のいずれに帰属すべきかについてさらに問題となりうる。

しかし、エンドエンド料金を採用する場合には、①個々の潜在的顧客への営業活動、新規開拓等の顧客獲得・維持のために経営資源を投入している事業者において利用者料金設定権を認めた方が、かかる営業努力に報いることができ、事業活動の意欲を一層活性化させることができること、②営業販売・アフターサポート等で利用者と直接の接点を有する側である事業者の方が利用者の利用形態やニーズを把握しやすく、これらに適した利用者料金の設定が可能となること、また、③限られたMNOのみに利用者料金設定権を認める場合に比べて、新規参入するMVNOに利用者料金設定権を認める場合の方が、利用者料金を設定する主体がマーケットに参加する機会が増加し、その結果、利用者料金競争が促進され、利用者料金の多様化・低廉化が一層促進されるといえる。

本件においては、日本通信において顧客獲得・維持のための営業努力をなすことが認められるのに対して、ドコモにおいては、本件接続を前提としたぶつ切り料金の提案において営業費等や宣伝広告費等接続に関連しない費用は含めずに設定する予定と表明していることから、積極的に営業活動を行う意思はないことが窺われる(答弁書17頁)。

これらを踏まえると、本件においては、エンドエンド料金を検討する場合には日本通信に利用者料金設定権を認めることが相当である。以下、さらに、日本通信が利用者料金を設定する(エンドエンド料金かつ日本通信に利用者料金設定権)場合と日本通信及びドコモが分担して各々利用者料金を設定する(ぶつ切り料金)場合を比較検討する。

なお、これらの理由は、(4)以下で検討するエンドエンド料金の適切性を補強するものでもある。

(4) 具体的検討

以下の具体的な検討においては競争促進の観点からの具体的懸念についての指摘を行っているが、これが直ちに電気通信事業法に違反する行為と認められるという趣旨ではない。これは、あくまでも裁定の判断において、公正競争の促進・確保の観点から問題がある又は望ましい行為と認められるかを広く考慮に入れる趣旨である（3の検討においても同じ）。

ア ①競争促進の観点からの評価

(7) MVNO間の競争促進

日本通信は、エンドエンド料金を採用すれば、MVNOが、単独で利用者料金設定権を保有する電気通信事業者として、サービス全体にコスト意識を持つこととなるとともに、臨機応変に利用者料金を設定することで他のMVNO事業者との価格競争にも対応できる。その結果、当該利用者料金の高止まりの可能性も低減する。さらに、MVNO事業者間の健全な競争環境の構築に寄与すると主張する（申請書30頁）。

これに対して、ドコモは、エンドエンド料金を採用すれば、卸の場合と異なり、日本通信とは異なるビジネスモデルを描くMVNOに対しても、同一内容の課金体系とすることが強要され、接続料金も一律コストプラス適正な利潤となり、かつ、従量制によることが受益者負担の観点から公平であり、その結果、ドコモのMNOとしての柔軟性が失われ、かえって多様なMVNOの出現を阻害することになりかねないと主張する（答弁書16、17頁）。

しかし、エンドエンド料金を採用し、ドコモが自らのネットワーク部分について接続料金を設定することとした場合、ドコモが自らのネットワーク部分について原則として自由に利用者料金の設定可能なぶつ切り料金を設定する場合と異なり、接続約款規制に基づく接続料金については、適正な原価プラス適正な利潤を超えることがなく、かつ、同様の接続形態をとる接続事業者たるMVNOに対して一律に適用されるものであり、電波の希少性からくる寡占的市場構造をもつ移動体通信市場の現状も踏まえると、MVNO間の公正競争のベースとして望ましいものと考えられる。

なお、公正競争の観点からは、仮に、ドコモにおいて適正原価プラス適正利潤を超えないぶつ切り料金を設定し、当該ぶつ切り料金を一律に適用するならば、エンドエンド料金を設定する場合と同様の評価をなし得る。しかし、ぶつ切り料金は原則自由であるのに対して、エンドエンド料金を採用した場合の接続料金については、第二種指定電気通信設備として指定を受け、接続料金が適正な原価プラス適正な利潤を超えないことが求められ、かつ、接続約款を事前に届け出た上で、当該接続料金の一律適用が求められていることからすれば、エンドエンド料金を採用する場合の方が接続条件の透明性・実効性がより確保されるといえる。

(4) MVNOとMNO間の競争促進

(a) 日本通信は、ぶつ切り料金を採用するとすれば、自己のサービスに関するトータ

ルな金額としての利用者料金を単独の判断で決定することができず、ドコモは、自社のぶつ切り料金の金額を制約なく設定できることから、日本通信が自己のMVNOサービスに係る価格競争力をドコモに握られることになると主張する（申請書29頁）。

他方、ドコモは、ぶつ切りとした方が、ドコモが自らの高度な経営判断で大きく事業リスクをとる経営方針を採用して独自の利用者料金を設定し、日本通信が考える利用者料金体系と合算しても、コストプラス適正な利潤を含んだ「エンドエンド料金」の場合より低廉な利用者料金を実現可能と主張する（答弁書16頁）。

しかし、そもそもドコモはMNOとして自らの経営判断に基づき自らのネットワークを活用することにより自由にエンドエンド料金でのサービス提供が可能である。他方、MVNOは競争相手となるMNOのネットワークに依存しつつMNOと競争を行わざるを得ない市場構造にある。したがって、仮に、本件においてMNOであるドコモが提供可能なエンドエンド料金でのサービス提供がMVNOである日本通信に許容されないとすれば、MVNOとMNOとの公正競争の観点から問題がある。

(b) また、ドコモが自らのネットワーク部分について、原則として自由に利用者料金設定可能なぶつ切り料金とした場合、ドコモがMVNOとのぶつ切り料金を引き上げつつ、自らエンドエンド料金を自由に設定することにより、MVNOとの競争上優位に立つことも可能となる。

他方、ドコモが接続料金を設定し、MVNOがエンドエンド料金を設定することとすれば、接続約款規制により接続料金は適正な原価プラス適正な利潤を超えない水準であることが求められ、一律適用されることから、MVNOとMNOの公正競争を確保することが可能となる。

以上の検討から、競争促進の観点からは、エンドエンド料金を採用することが適当である。

イ ②利用者利益の観点

(ア) 日本通信は、エンドエンド料金を採用すれば、利用者には利用者料金設定権者の利用者料金のみを提示することとなるので、利用者にとって非常に分かりやすいと主張する（申請書30、31頁）。

これに対して、ドコモは、日本通信と他のMVNOとの価格競争という場合、MNOの接続料は一律であるから、かかる競争はMVNOの役務提供区間に係るサービスの対価競争に他ならず、「ぶつ切り料金」の方がMVNO間の価格競争が明確に利用者に認識できると主張する（答弁書16頁）。

しかし、利用者利益の向上の観点からは、サービスの一部分における料金設定がいか

スの料金の一部についてのみ関心を持つものとするのは不自然であり、料金が競争的に設定されるべきなのは、サービス全体について妥当すべきと考えられる。

- (イ) また、日本通信は、ぶつ切り料金を採用すると、それぞれの役務提供に係る利用者料金の体系が異なる場合には、トータルとしてのサービスの利用者料金体系が利用者にとって非常に分かりにくいと主張する（申請書30頁）。

これに対して、ドコモは、回収代行等の方法により一方に事業者がまとめて利用者に請求することができると主張する（答弁書17頁）。

しかし、利用者の支払いに係る煩雑さは一定程度改善されるものの、利用者料金の体系の複雑さ自体の問題は解消されない。

この点、ドコモは、裁定の際には、本件接続を前提にしたアプリケーション制限なしの利用者向けPC定額料金を、営業費や宣伝広告費等接続に関連しない費用を控除した上で、示す用意があるとし、両者がそれぞれ定額制で利用者料金の設定を行えば、利用者料金体系は簡明であると主張する（答弁書13頁）。

しかし、利用者利益の向上の観点から、既存のサービスにない付加価値的サービスの出現、トータルの利用者料金の低廉化が重要であるところ、ドコモのかかるサービス内容・利用者料金は、日本通信が企図している顧客若しくは顧客グループごとに通信速度を設定して当該通信速度に応じて利用者料金設定をするサービス（例えば、M2Mにて、河川水量・降雪量モニタリングシステムが本部サーバとの間で超低速度で常時又はオンデマンド接続してデータ通信する場合）や、この利用者料金の設定を時間毎に変更するサービス（上記システムにおいて、データ通信を深夜の毎日一定時間のみに行う場合）などを含む電気通信サービスと一体化した新しい付加価値型のサービスに的確に対応しうるものか必ずしも明らかでない（申請書30頁）。

- (ウ) 利用者への分かりやすさの観点からは、複数の電気通信設備を接続する電気通信サービスであっても、利用者が通信サービスの提供を受ける意思を持って申し込む電気通信事業者においてエンドエンドで利用者料金設定権が認められることが適当である。さらに、当該電気通信事業者は、利用者料金を負担する立場にある利用者の利用形態、要望等を把握しやすく、これに応える形でサービス内容を絶えず見直し、これを利用者料金の課金方式や金額等に反映していくことが、利用者利益に沿ったサービスの継続的な提供を確保することに直接つながるといふべきであるから、利用者利益の向上の観点からも、エンドエンド料金を採用することが望ましい。

- (エ) 小括

以上の検討から、利用者利益向上の観点からは、エンドエンド料金を採用することが適当である。

ウ ③電気通信の健全な発達

ドコモは、エンドエンド料金を採用して、日本通信がドコモの意向を無視して単独で利用者料金を決定できるとすることは、設備投資インセンティブが大きく減殺され、かえって利用者料金が高止まりとなりかねないのであって、安価な電気通信役務の提供をあまり国民に享受させようとする通信政策としては、決して望ましいものではないと主張する（答弁書15頁）。

しかし、少なくとも接続料金規制において適正な原価に加えて適正な利潤を取得することが容認されているところ、日本通信がエンドエンド料金を設定するとドコモの投資インセンティブが大きく減殺されるとの主張には客観的根拠がない。また、仮に、投資インセンティブへの何らかの影響があったとしても、一般的に新規参入者たるMVNOは、事業開始の当初から全国的なネットワークを保有しているとは限らず、電波の希少性に基づく寡占的な市場構造も踏まえると、かかる投資インセンティブの側面を重視した場合には新規参入の阻害要因にもなりうる。

以上の検討から、電気通信の健全な発達の観点からは、エンドエンド料金を採用することが不相当とはいえない。

エ 本件接続形態の特殊性

(7) ドコモは、「料金設定の在り方に関する研究会報告書」（平成15年6月17日）（28頁）を引き合いに出し、IP電話事業者と携帯電話事業者間の接続に係る利用者料金設定はぶつ切りが望ましい旨記載されていることを根拠に、パケット通信においても今後一層、定額制が施行される状況にかんがみ、本件接続においても、ぶつ切り料金が妥当であると主張する（答弁書12頁）。

しかし、同報告書においては、電気通信事業法の趣旨にかんがみ、原則論として、エンドエンドでIP電話事業者が利用者料金設定を行うことが適当であるとしつつ、なお書きとして、IP電話事業者と携帯電話事業者間の接続に係る利用者料金設定をぶつ切りとすることも考えられるとされている。これは、同報告書（同頁）に記載されているとおり、IP電話事業者が定額制を採用するのに対して携帯電話事業者が従量制を採用する場合には、事業者間精算等を行わないことも選択肢の一つと考えたからである。しかし、同報告書の趣旨は、接続する場合において課金方式が異なるときに事業者間の精算等を行わない可能性を示したものであって、本件とは前提条件が必ずしも同一ではない。もっとも、報告書においては、接続の当事者が、いずれも定額制を採用する場合にはぶつ切りの選択肢もありうるとしているものの、本件においてぶつ切りとした場合であっても、前述のようにドコモのぶつ切り料金が日本通信の利用者向けサービスに的確に対応しうるものとは必ずしもいえない。したがって、以上の報告書の趣旨を勘案するに、本件パケット通信において一概にぶつ切り料金とすべきとは必ずしもいえない。

(4) また、ドコモは、前記報告書において「加入者宅までの伝送路設備を利用可能とする

ための作業等」(同報告書26頁)が、利用者料金設定権を決するための重要な判断材料の一つと理解した上で、ドコモにおいてSIMカードへのデータ入力等の作業を行うことから、ドコモに利用者料金設定権があるべき、また、利用者による選択の際の判断材料の重要な要素がMNOのネットワークの優劣にあることからしても、ドコモに利用者料金設定権があるべきと主張する(ドコモ意見書8頁)。

しかし、かかる作業は、同報告書において顧客獲得・維持のための努力の例示として挙げられているにすぎない。たしかに、本件においてドコモにデータ入力・利用者登録等に関する費用は発生しうるが、日本通信における営業費用・貸倒れ費用等を考慮に入れると顧客獲得・維持のための努力は主として日本通信において行われるものと認められるのであり、また、MNOのネットワークの回線品質の優劣に対して利用者の関心があるとしても、それはMVNOがどのMNOと接続してトータルサービスを提供するかというMVNOのサービス品質の優越に還元されうるものである。

(ウ) なお、パケット通信においてはぶつ切り料金が一般的との主張がある(答弁書13頁)が、これは、従来のISPとのインターネット接続サービスを前提とするものであり、本件接続に関して日本通信が展開しようとする付加価値型のMVNOサービスとは比較の前提が異なる面もある。また、従来の接続当事者間の交渉においてはぶつ切り料金で特段の問題がなかったという過去の経緯のみから本件においてぶつ切り料金の採用が直ちに妥当とされるものでもない。

(5) 小括

上記の検討の結果、裁定事項2については、エンドエンド料金を採用し、利用者料金設定権を日本通信に認めることが相当である。

3 裁定事項3について(接続料金の課金方式は帯域幅課金とすべきか。)

(1) ドコモは、本件接続における接続料金につき従量制課金が公平かつ妥当としており、日本通信が主張する帯域幅課金を拒否しているところ、かかる拒否が許容されるか、電気通信事業法第34条第2項によれば、第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者は、当該設備と他の電気通信事業者の電気通信設備との接続に関して、当該第二種指定電気通信設備を設置する事業者が取得すべき金額及び接続条件について接続約款を定める義務があるところ、接続料金の課金方式が「当該設備と他の電気通信事業者の電気通信設備との接続に関する「取得すべき金額」又は「接続条件」に該当すれば、約款に記載すべきものとなることから問題となる。

なお、裁定事項3において判断の対象とする帯域幅課金方式とは、帯域幅に基づく定額制課金であることを意味するにとどまり、具体的な一定額を算定する方式については裁定事項4の問題として切り分ける。

(2) 定額制課金とするか従量制課金とするかは、「金額」そのものではないが、「金額」を定める前提条件として、上記「当該設備と他の電気通信事業者の電気通信設備との接続に関する取得すべき金額」に包含されるものと解され、約款に記載すべきものであるところ、本件接続における課金方式について具体的な事例が要望・想定されなかったことから記載がなく、よって、まずは、本件接続に係る当事者間の協議に委ねられるものである。

したがって、接続協定の協議が調った結果として、合意に基づきいずれの課金方式を採用するとしても原則としてこれが否定されるものではない。

ア しかし、本件のように、接続協定に係る交渉が行き詰まるなど協議が調わない場合において裁定申請がなされたときには、所定の規定に基づき、総務大臣の裁定により決せられるべきであるが、裁定を行うに当たっては、電気通信事業法上明確な判断基準が設けられていないことから、いかなる基準をもって判断すべきかが、さらに問題となる。

イ この点、2の場合と同様、接続料金の課金方式に係る裁定を行う場合の基準についても、電気通信事業法の趣旨、すなわち、①競争促進の観点、②利用者利益の観点及び③電気通信の健全な発達の観点からそれぞれ検討することが適当である。

(7) ①競争促進及び②利用者利益の観点からの評価

MVNOについては、自らの創意工夫により、従来型の移動体通信サービスにない新たなサービスを低廉な価格で提供することにより、利用者を開拓し、その利便を向上することが期待されている。

本件のようなMVNOが企画・提供しようとするパケット通信サービスに係る接続料金について、従量制課金方式を採用する場合には、接続事業者たるMVNOにおいて、従量制によってあらかじめ確定できない接続料金を支払う選択肢しか認められず、その結果利用者料金も従量制的なものとならざるを得ない面があるのに対して、MVNOにおけるコストがあらかじめ確定的となる定額制課金方式で接続料金を支払う場合には、定額制の一定帯域を有効に活用しようとのインセンティブも働き、電波の有効利用に資するとともに、MVNOにおける速度別料金や時間帯別料金など多様な利用者料金を設定することが容易となる効果がある。すなわち、自ら創意工夫を発揮し、付加価値サービスを企図し、顧客需要を発掘・開拓するMVNOにおいては、定額制課金を採用すれば、自らの付加価値サービス部分と一体のものとして、通信速度・通信量・通信のタイミング等を個別的に柔軟に設定した通信役務を組み込んで事業展開をすることで、通信量全体としては一定の帯域幅で平準化等することにより接続に係るコストを抑え、低廉良質なサービスを提供していくことも容易となる。このようなMVNOにおける競争単位としての期待される役割を踏まえると、移動通信サービス競争を促進し、利用者利益を確保するためには、接続料金を定額制課金とすることも重要な手段であるといえる。

また、ドコモは、利用者向けサービスとして自らPC向けパケット定額プランを、インターネット接続サービスプランとセットで提供予定であることを平成19年9月13日に報道発表している。かかるサービスは通信料を気にすることなく「あんしん」して利用することができる点を利用者に対して訴求するものと認められるところ、本件接続において従量制課金方式を採用することで日本通信において同様な定額制サービスを組み合わせた付加価値サービスを利用者に対して提供することが困難となることがあれば、公正な競争を促進する上で問題となる。

さらに、ドコモにおいて規制された接続料金については従量制課金を採用する一方、ドコモが日本通信に対して帯域幅課金に基づく卸料金を提案したように、原則自由である卸料金については定額制課金を採用する場合には、その卸料金水準の設定如何によっては、MVNO間における競争条件をドコモが左右できる立場に立つこととなり、公正競争の確保の観点から問題となる。

したがって、競争促進及び利用者利益の確保の観点からは、定額制課金方式を採用することが適当である。

(イ) ③電気通信の健全な発達の観点からの評価

a コスト未回収のリスク

ドコモは、定額制課金は、実際に情報を通信させることによりドコモの負担したコストを無視し、コスト未回収のリスクを一方的にドコモに押しつけるものであり著しく不当であると主張する（答弁書19頁）。

しかし、そもそも、接続料金は、適正な原価プラス適正な利潤を超えない範囲で設定されることが求められるのであるから、コスト回収のリスクは定額制であるか従量制であるか自体では原則生じない。また、定額制課金を採用したとしても、一定の接続料金を常にMVNOがMNOに対して支払うので、MNOは一定額の接続料金収益を得られ、その結果、コスト未回収リスクは、かかる限度においてMVNOに転嫁されるというべきである。さらに、ドコモ接続約款においては、その第62条において、接続料金等の再計算及び遡及適用を規定することからすれば、接続料金を現実に沿った水準に随時見直すことができるのであるから、この点からもコスト未回収のリスクを一方的に負っているとは認めがたい。

加えて、ドコモは、従前の交渉において、接続ではなく卸であれば、ドコモにおいてコストを回収できないリスクをとって定額制課金とすることに同意しているが（答弁書20頁）、競争事業者がとるべきと自ら認める多大なリスクをドコモ自らの事業コストとして許容する経営判断の根拠としては、「MVNOが試験的な試みであることを政策的に考慮し」「相対取引としての卸を前提」としたということとどまり、リスク許容度の根拠が曖昧である。

したがって、定額制課金を採用すればコスト未回収リスクが不可避免的にドコモに発生すると主張は客観的根拠が認められない。

b ネットワークの輻輳について

(a) ドコモは、定額制課金とした場合、下り通信のトラフィックの上限が10Mbpsに制限されるとしても、上りトラフィックの量が10Mbpsに制限されるわけではないことから、接続点において渋滞ともいふべき事態が発生し、他の利用者に通信障害が発生する危険もあると主張する（答弁書20頁）。

しかし、先に述べたように、定額制課金は、本件と同じレイヤ2接続の形態をとっている日本通信と株式会社ウィルコムと卸電気通信役務の契約でも採用されており、両者の間でもパケットの渋滞や通信障害が問題となったことはないことがうかがわれる（日本通信意見書添付資料1の表第43欄）。

また、従量制課金に拠った場合、使用量を抑制しようとするインセンティブが一定程度働くこと自体は否定しないが、理論上、トラフィックを物理的に制限するものではないから、従量制課金を採ったとしても上記の問題が完全に解消されるとまで認められないというべきである。

(b) さらに、日本通信は、既存プロトコルには流量制御機能があり、原則として、上りも下り以上に流れることはなく、混んでいるときでも自動的に送信パケット量は制限されるとともに、滞留があっても極めて短時間であるとの見解を示している（日本通信意見書添付資料1の表第6、36、43欄）。

これに対して、ドコモは、TCPのプロトコルの流量制御機能によっても完全ではなく、ドコモの無線区間にまでは流量制御が及ばないこと及びTCP以外のプロトコル、例えば、UDPが使用される限り、当該制御機能は働かないと主張する（ドコモ意見書4、5頁）。

これについては、ドコモのネットワークに対する圧迫状態が生じる可能性を完全に打ち消すことはできないものの、仮にそのような圧迫状態が生じる場合には適切な帯域制御機能等を加えることにより対応することも可能と考えられる。また、ドコモにおいて、ネットワークの利用条件が同一で契約形態が異なるのみである卸契約によれば定額制課金とすることに同意している事実も踏まえれば、現段階において直ちにネットワークへの悪影響があるとはいえないと考えられる。

(c) なお当然のことながら、かかるネットワークへの負担が発生する蓋然性及び通信の利用者への具体的悪影響の有無・程度並びにこれらを踏まえた帯域制御機能の必要性等についても十分に検証される必要があるが、この点については、開発の必要性の有無の検討と密接に関連することであるから、裁定事項5において触れる。また、現状においても、一部のヘビーユーザー等によるバーストトラフィックが発生

してネットワークに支障が生じることを防止するため、全般的な帯域制御を緊急避難的に実施することは社会的に許容されるといえる。

ウ 以上のことからすれば、電気通信の健全な発達の観点からは、現状本件接続において定額制を採用することが不相当とはいえない。

(3) 小括

上記の検討の結果からすれば、本件において競争政策及び利用者利益の観点から、定額制課金方式とすることが適当であること、電気通信の健全な発達の観点から、定額制を採用することが不相当とはいえないこと、また、裁定事項4においてドコモも定額制課金方式自体は全面的に否定していないことを踏まえると、本件接続においては、定額制課金方式を採用することが相当である。ただし、その具体的な算定方法については、裁定事項4の問題として検討する。

4 裁定事項4について（接続料金の具体的金額）

(1) 上記3で述べたとおり、本件接続に電気通信事業法第34条の接続規制が適用される以上、本件接続に関して取得すべき金額については、接続約款に記載するとともに、同条第3項第4号の規定に基づき、取得すべき金額が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ものを超えるものであるときには、約款の変更命令の対象となりうる。

本件においては、上記3で述べたように、従来、本件接続のような具体的な事例が要望・想定されなかったことからドコモ接続約款に記載はなく、よって、まずは、本件帯域幅課金方式による接続料金についても当事者間の協議に委ねられるものである。

よって、接続協定の協議が調った結果として、合意に基づく金額が、原則として、否定されるものではない。

(2) しかし、本件のように、接続協定に係る交渉が行き詰まるなど協議が調わない場合において裁定申請がなされたときには、所定の規定に基づき、総務大臣の裁定により決せられるべきであるが、接続料金に係る裁定を行うに当たっては、接続約款変更命令の発動基準たる「取得すべき金額が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ものを超えるもの」でないことを基準とすることが相当である。

ア 日本通信は、帯域幅課金方式による本件接続料金について、接続規制における適正原価プラス適正利潤の考え方に沿って、原価算定に含まれる網の構成、網を構成する装置の種類と取得金額、減価償却の方法と、その金額、網運用費、これらすべてが最適に（無駄なく）設計・運用されていること、日本通信向けの接続料金の算定方式と計算過程及びその合理性等について必要な情報開示と詳細な検討が必要であると主張する（申請書34頁）。

これに対し、ドコモは、自らの計算式に基づき算出した1パケット当たりの従量制の接続料金に基づき、日本通信において例えば、1ヶ月間10Mbpsの帯域幅を利用し続けるこ

とを前提とした掛け算の結果、帯域幅課金方式による接続料金が算出されると主張する（答弁書22頁）。

この点、裁定申請に至るまでの接続協議の過程においては、本件の裁定申請の内容でもある帯域幅課金方式の接続料金を前提とした、具体的な額が明示され交渉が行われてきた事実は認められず、具体的な数値として提案されたのは、裁定申請後の平成19年7月31日付けの答弁書が初めてであることが認められる。

イ このことからすれば、本件具体的額については細目協議にまで至っておらず、裁定申請の要件を欠くものといわざるを得ない。

(3) したがって、本項目については、他の裁定事項2及び3を踏まえて、当事者において引き続き協議を継続すべきであるが、両当事者の主張の内容から判断するに、協議を継続するに当たっては以下の点に留意することが必要である。

ア 算定式の検討

ドコモは、「エンドエンド料金」を前提とした帯域幅課金方式の接続料金を具体的な額をもって示すとともに、その算定に当たって自ら主張する従量制課金方式の1パケット当たりの接続料金をベースとしたとの見解を答弁書において示した（答弁書22頁）。

これに対して、日本通信は、ドコモにおいて「①回線のパケット使用効率を100%、24時間使い続けること」を前提としているが、現実的とは言い難い、②1パケットの単価は、現実の使用効率を前提に算出されたものであるとすれば、そもそも100%の使用効率を前提とする計算式に適用する意味がない、③ドコモ側のトラフィックの侵入損等が考慮されていない等と意見書において反論する（日本通信意見書添付資料1の表第39欄）。

また、日本通信は、ドコモと同様に、帯域幅の上限値については一定の余裕を加算して考えていると見解を示している（日本通信意見書添付資料1の表第34欄）とすれば、算定式の公平性を担保する観点から当該一定幅の余裕を検討することが必要であり、この検討すべき余裕値の設定は、接続料金の算定根拠と密接に関わるものであるから、帯域幅の上限値についての具体的余裕値について合意に至るべく、過去のデータを検証するなどして、検討する必要がある。

さらに、接続料金の具体的額について当事者間の協議を継続するに当たっては、かかる接続料金の算定式と当該算定式に代入すべき経営データを峻別した上で、前者については、非開示とする必要はないことから、協議当事者間においてそれぞれ見解を提示し検証すべきである。見解が異なる場合には、比較においてより合理性が認められる方を採用すべきである。

イ 情報開示の必要性

ドコモは、答弁書において、当該算定根拠に関する資料は、ドコモの経営基盤に関わる

高度な機密情報であるとして非公開としている（答弁書21頁）。

確かに、算定根拠に関する資料・データ類については、経営機密に係る情報を含む性質のものであり、通常も他事業者への開示が求められるものではない。

しかし、接続料金の具体的額について当事者間の協議によることを前提とする以上は、接続料金の算定式に代入すべき具体的データについては、その妥当性について検討を加えることが合意に至るために重要である。とすれば、かかるデータについては、協議当事者間で守秘義務を課す等必要な措置を講じた上で、可能な限り開示すべきである。

5 裁定事項5について（接続に関する①開発を要する機能、②装置構成、③開発方法、④開発期間、⑤開発費用及び⑥日本通信の負担分）

本件開発に関する費用についても接続料金としての規律が及ぶところ、ドコモ接続約款においては、接続を行うための接続用ソフトウェアの開発が必要な場合には、接続の申込に併せて、当事者間で接続用ソフトウェア開発契約を締結することとされている（ドコモ接続約款第21条）。

- (1) 本件においては、従来、本件接続のような具体的な事例が要望・想定されなかったことからドコモ接続約款に具体的な記載はなく、よって、まずは、原則として、開発費用についても当事者間の協議に委ねられるものである。
- (2) しかし、本件のように、接続協定に係る交渉が行き詰まるなど協議が調わない場合において裁定申請がなされたときには、所定の規定に基づき、総務大臣の裁定により決せられるべきであるが、開発費用に係る裁定を行うに当たっては、開発の内容、方法、期間、費用について合理性の観点から必要と認められる範囲に限ることが求められるというべきである。
- (3) 本件において、ドコモは、日本通信との接続を開始するための開発として、具体的には、①L2TP開発、②MVNO識別機能開発及び③疎通制御機能開発が必要とし、当該開発に要した費用については、全額日本通信が負担すべきとし、合理的な開発方法、必要とされる合理的な開発期間を設定すべきと主張する（答弁書22、23頁）。

これについて、日本通信は、開発の内容、方法、期間、費用については合理性の観点から必要と認められる範囲に限るものとした上で、以下のとおり、個別に主張するが、要するに、各項目の開発の必要性について深い検討がなされておらず、必要とされる開発費用について、一切開示がないことからその検証ができない結果、その合理性を確認することができず、日本通信自身の提案する、より低廉な開発方法についても検討すらされていないことから、すべてにおいて是認できるものではないとする（申請書34頁以下、日本通信意見書添付資料1の表第42ないし第56欄）。

また、接続の内容自体についても、例えば、「送信の振り分け等、本件サービスの根幹ともいえる機能」とされるものについてすら、どちらが担当するのか見解に齟齬があることが

認められる（日本通信意見書添付資料1の表第3欄、ドコモ意見書13頁）。

これらのことからすれば、本件開発の必要性等については細目協議にまで至っておらず、裁定申請の要件を欠くものといわざるを得ない。

- (4) したがって、本項目については当事者において引き続き協議を継続すべきであるが、両当事者の主張の内容から判断するに、協議を継続するに当たっては、総じて、以下の点に留意することが必要である。なお、個別の点については、(7)以下に述べる。

まずは開発の必要性について当事者間の協議を継続することが必要である。装置構成、開発方法及び開発期間の検討については、可能な限り技術開発部門の者（関連開発の委託先の技術者を含む。）を直接関与させるなど、検討の迅速化・精緻化を図り、相互の見解の理解において齟齬が生じないようにするべきである。費用については、金額の検証に客観性を確保するとともに、協議当事者間で守秘義務を課す等必要な措置を講じた上で、その内訳について可能な限り開示すべきである。

- (5) なお、開発費の負担に関して、日本通信は、基本的かつ基盤的な機能は、通信事業者が当然具備しておくべき機能であるとし、上記の開発項目はいずれもMVNOを収容するための基盤機能の開発であることから、ドコモの負担すべき機能であるとする（申請書40、41頁）。

この点、まず、NTT東日本・西日本の保有する第一種指定電気通信設備においては、法令上、基本的な接続機能を機能ごとにアンバンドルした接続料の設定が求められ、開発費として個別負担とはならないとされるものの、本件接続の対象である第二種指定電気通信設備については、かかる法令上の規律は及ばない。

そして、上記開発費については、接続事業者の要望に従った接続を行うための追加コストであることからすれば、あえてドコモにおいて意図的に競争事業者を排除するなどの目的をもって当該基盤的機能の開発をしなかったなどの特段の事情がない限り、原則として、応分の費用は日本通信において負担すべきである。

もっとも、ドコモにおいて他のMVNOの接続等の要請に応じる場合であって、本件開発機能を活用するときには、負担の公平性の観点から、当該費用の回収方法について按分比例にする等の措置が求められる。

- (6) また、MNOは、自ら提供する通信網の保持・管理・セキュリティ、利用者の公平かつ円滑な通信を確保するとともに、基地局及び端末の運用等に係る関連法令上の責任を負う。

特に、固定系のネットワークと異なり、無線を用いる移動体サービスにおいては、有限の電波を用いて多数の利用者の利用に対応する必要があるため、通信障害等を起こさず、全利用者が公平に電波の利用を享受できるように通信網・通信設備を管理・運用する責務を負うものであり（答弁書7頁）、MVNOとの接続協議を継続するに際しても、MNOにおける当該責務を全うすることに支障が無いように配慮することを要する。

- (7) 留意点

ア L2TP開発の必要性和費用についての留意点

(7) 必要性検討に当たっての留意点

ドコモは、日本通信との接続を可能にするためには、GGSNを含むドコモの直取パケットサーバへの接続を含むL2TP開発が必要になるとの見解を示している。かかる費用につき具体的額を試算する（答弁書23、26頁）。

また、ドコモは、この前提として日本通信との間でドコモの直取パケット交換機（GGSN+LAC）と日本通信の直取パケットサーバ（LNS）を接続するものであることについて合意されたと主張する（ドコモ意見書2頁）。

これに対して、日本通信は、そもそも直取パケット交換機（LAC）との接続を要望しているのみであり、GGSNとの接続を含む具体的な実現方法を指定しておらず、「ドコモの約款で定義する「ドコモ直取パケット交換機（GGSN+LAC）」とは一致するものではない」との見解を示している（日本通信意見書添付資料1の表第1欄）。

以上のことからすれば、ドコモにおけるL2TP開発については、このGGSNに係る開発がその大部分を占めるものと推測されるところ、GGSNへの接続の要望の有無及びその必要性についての両者の見解には大きな隔たりがある。

したがって、その必要性について当事者間の協議を継続することが必要であり、仮にGGSNへの接続の必要性が当事者において認められる場合においては、費用に係る以下の点に留意することがさらに必要である。

(4) 費用の検討に当たっての留意点

日本通信は、①ドコモの発注予定会社において既に保有しているL2TP用ソフトウェアを流用する、②市販品を使用する、③当該交換機は日本通信において用意し、ドコモのネットワーク内に設置する、などの方法で、より廉価かつ短期間に開発を行うことができると主張する（申請書35、36頁）。

これに対し、ドコモは、開発費は、開発を発注する予定会社から提示された金額であって、かかる金額の合理性については社内で検証した、また、①市販品の装置が既存のドコモの設備と同程度の安定性や信頼性を有している保証はない、②市販品の装置を導入する前に、当該装置の安定性や信頼性について慎重に検証を行うことが必要、③市販品の装置の利用に合わせて、ドコモのオペレーション装置の機能を追加開発するか、オペレーション装置の使用に合わせて市販品の装置に機能を追加する必要があるとし、検証や開発に要する期間を短縮できるかも一切不明であると主張する（答弁書26、27頁）。

しかし、ドコモの開発金額の検証方法について客観性は認められず、また、市販品の装置を活用する際の種々の検証・開発の必要性は否定されないものの、その必要性を主張するのみで具体的な検討を行った事実までは認められない。

したがって、本件開発費について当事者間の協議を継続するに当たっては、金額の検

証方法に客観性を確保するとともに、市販品の装置を活用する際の種々の検証・開発の必要性について、可能な限り技術開発部門の者（関連開発の委託先の技術者を含む。）を直接関与させるなど、検討の迅速化等を図るべきである。

イ MVNO識別機能開発の必要性と費用についての留意点

(ア) 必要性検討に当たっての留意点

ドコモは、本件接続に係る利用者とドコモ自身の利用者を識別するためにMVNO識別機能の開発が必要との見解を示している。かかる費用については、具体的額をもって主張する（答弁書27、28頁）。

これに対して、日本通信は、かかる顧客管理システムの構成自体が悪いことに起因する追加開発費について要望元が支払うことを疑問とし、また、ソフトウェア修正の方法論により大幅にコストが変わるが、具体的な開発方法の最適性についてのドコモから説明はなかったと主張する（申請書39、40頁）。

本件開発についても、両当事者間における上記主張についての検討は見当たらず、開発の範囲やその必要性、方法論等について当事者間で具体的な交渉が行われた事実は認められない。

したがって、その必要性等について当事者間の協議を継続することが必要であり、費用については以下の点に留意することがさらに必要である。

(イ) 費用の検討に当たっての留意点

ドコモは、①顧客管理システムに係る費用の検証において、発注予定会社からの見積依頼に対する提示金額であること及び過去の類似開発費との比較から妥当性が認められるとし、②交換機系装置に係る費用の検証においては、ドコモにおける提供予定サービスの開発規模とほぼ同等であること及びドコモにおける過去の開発実績をベースにした試算から妥当性が認められると主張する（答弁書27、28頁）。

しかし、開発費用の検証方法について客観性は認められず、また、本件開発の一部においてドコモ自身のサービス提供にも関連するものがあれば、当該開発の費用は按分されるべきである。

したがって、本件開発費について当事者間の協議を継続するに当たっては、費用の検証方法に客観性を確保するとともに、開発の必要性等について、可能な限り技術開発部門の者（関連開発の委託先の技術者を含む。）を直接関与させるなど、検討の迅速化等を図るべきである。

ウ 疎通制御機能開発の必要性と費用についての留意点

(ア) 必要性検討に当たっての留意点

a ドコモは、本件接続により、他の利用者に通信障害が発生したり、既存のドコモネットワークへの過度の負担を与えたりする弊害が予想されるため、これらの弊害を回避

し、有限の電波を全利用者が公平な利用を享受できるようにするための対応策として、疎通制御の開発が必要であると主張する。特に、通信障害やネットワークへの過度の負担については、先に述べたとおり、上り通信の合計速度は10Mbpsを超える可能性があるため、日本通信のサーバとドコモネットワークの接続点において渋滞状態が発生することに起因することを挙げる（答弁書24、25頁）。

また、ドコモは、日本通信においてドコモのネットワーク全体の通信流量を把握してのドコモネットワーク内でのセッションコントロールを実施することはおよそ不可能であると主張する（ドコモ意見書4頁）。（ネットワークの輻輳について、前記3を参照。）

そして、かかる開発に必要な費用として、具体的額をもって主張する（答弁書28頁）。

これに対して、日本通信は、ドコモの主張する機能は、既存の機能、例えばPPPやTCPにも具備されており、新規開発はしなくとも所要の目的は達成される可能性は高いと主張する（申請書37、38頁）。

しかし、疎通制御の方法論については、当事者間で具体的な検討が行われた事実は認められない。

したがって、疎通制御の必要性・方法論については、類似ネットワーク事例における事例検証を含め、当事者間の協議を継続することが必要である。

b また、日本通信は、ドコモの行おうとしている疎通制御の方法は、
疎通制御を実施するものであると理解の上、MVNOサービスが
に該当する場合には、MVNOサービスが不当に差別される可能性を有すると主張する（申請書37頁）。

これに対して、ドコモは、ドコモの既存サービスにおいても、ネットワーク利用の公平性の観点から、
、本件接続に係る利用者に対して
も、ドコモや他の電気通信事業者の利用者と同様の制限に服することを求めるのみであると主張する（答弁書25、26頁）。

ここで、ネットワークの利用の公平性の観点からは、適切な方法・基準に基づき必要最小限の疎通制御を行うことの必要性までを否定することはできない。しかし、かかる制御を実施するに当たっては、ネットワークの管理者において利用者の取扱いについて非差別性が求められるというべきである。

c 以上より、疎通制御の必要性等については、過去の類似事例の検証を含め、当事者間の協議を継続することが必要であり、その必要性が認められる場合には、開発費用

について以下の点に留意することがさらに必要である。また、本件疎通制御の必要性について検討するに当たっては、非差別性が確保される方法論を採用することが前提となる。

(イ) 費用の検討に当たっての留意点

ドコモは、①無線系装置にかかる費用の検証において、ドコモにおける提供予定サービスや過去に実施した疎通制御機能の開発と同等の開発内容を見込んでいることから、これらの開発費用との比較において妥当性が認められるとし、②交換機系装置に係る費用の検証においては、その一部につきドコモにおける提供予定サービスの開発規模とほぼ同等であること及び残部につきドコモにおける過去の開発実績をベースにした試算から妥当性が認められると主張する（答弁書28、29頁）。

しかし、開発費用の検証方法について客観性は認められず、また、本件開発の一部においてドコモ自身のサービス提供にも関連するものがあれば、当該開発の費用は按分されるべきである。

したがって、本件開発費について当事者間の協議を継続するに当たっては、費用の検証方法に客観性を確保するとともに、開発の必要性等について、可能な限り技術開発部門の者（関連開発の委託先の技術者を含む。）を直接関与させるなど、検討の迅速化等を図るべきである。

第4 結論

以上の検討の結果より、上記のとおり裁定することが相当である。

以上