



検討の方向性（案）について （電気通信事業法第27条の3に関する見直し）

令和 5 年 5 月 30 日
事 務 局

1 改正法の概要

- 2019年以前の携帯電話市場においては、人気端末の購入に対する過度な利益提供による利用者の誘引や行き過ぎた囲い込み契約が横行しており、通信サービスの適正な競争が阻害され、携帯電話料金が高止まりしていた。こうした状況を是正するため、改正電気通信事業法（電気通信事業法の一部を改正する法律（令和元年法律第5号）。以下「改正法」という。）が同年10月に施行された。
- この改正法において、以下の規律が導入された。
 - ①通信料金と端末代金の完全分離（上限2万円規制等）
 - ②行き過ぎた囲い込みの禁止（2年超の期間拘束契約、1,000円超の違約金等の禁止）
- また、この改正法の附則において、法律の施行後3年を経過した場合には、改正条項の施行状況について検討し、必要に応じて所要の措置を講ずることが定められている。

2 改正法の施行状況

- 改正法の施行以降、MNO 3社が低廉な新料金プランの提供を開始し、楽天モバイルやMVNOからも、低廉かつ多様な料金プランが数多く提供されるようになった。これにより、事業者や料金プランの乗換えが活発化し、MNPによる新規契約数は改正法施行当時と比較すると約2.5倍となるとともに、新料金プランへの移行も約5,000万件となっている。
- 他方で、MNO 3社及びその販売代理店における、通信料金収入を原資とする端末の大幅な割引による顧客獲得に依存するビジネスモデルが未だに主流となっており、MNO 3社の寡占構造も大きくは変わっていない。
- こうした状況を背景として、総務省の覆面調査において7.7%の店舗で違反と判断される事案が確認されるなど、上限2万円規制を逸脱する事案も引き続き発生している。また、端末の大幅な割引によりいわゆる「転売ヤー」や「サービス利用意思を伴わない乗換え」といった不健全な事象も発生している。

- モバイル市場においては、未だに通信料金収入を原資とする端末の大幅な割引による顧客獲得に依存するビジネスモデルが主流であり、料金・サービス本位の競争が不十分であることを踏まえると、「通信料金と端末代金の分離」「行き過ぎた囲い込みの禁止」という改正法の考え方は現時点でも妥当すると考えられることから、引き続き、この考え方を維持することが適当ではないか。
- また、今もなおMNO 3社が9割近いシェアを有する寡占的な市場であることを踏まえると、他の事業者の競争力を高める環境の整備は引き続き必要となるのではないか。
- 一方で、改正法施行後3年が経過する中で、制度運用上の課題等が指摘されている。こうした観点から、これまでの本WGでの議論を踏まえ、①上限2万円規制、②継続利用割引規制、③指定事業者の範囲等について見直すことが必要ではないか。

1 上限2万円規制

(1) 潜脱行為の防止

- 通信料金と端末代金の完全分離は、通信料金収入を原資とする過度の端末値引き等の誘引に頼った競争慣行を2年を目途に根絶し、通信市場・端末市場の双方の市場における競争をより働かせることを目指して導入されたものである。
- 通信料金と端末代金の完全分離に係る方策の一つとして導入された上限2万円規制（通信サービスと端末のセット販売を行う際の利益の提供の上限額を2万円と定めた規制をいう。以下同じ。）については、その導入後の一定期間は、規制の導入効果が現れていた。しかし、スイッチングコストが低減し、事業者乗換えの容易さが増す中で、端末の購入等をするのみを条件とすることで上限2万円規制の対象外となる端末値引き（以下「白ロム割」という。）が始まったことにより再び「1円販売」等の大幅な端末値引きが行われるようになった。その結果、端末の単体での販売を拒否することで実質的に2万円を超える利益の提供を行うといった違法行為が発生するとともに、いわゆる「転売ヤー」が跋扈するなどの不健全な事象も発生している。
- このような状況を是正するためには、その原因となっている通信サービスと端末のセット販売に係る白ロム割を規制の対象とすることが適当ではないか。
- なお、割引の基点である対照価格について、現行制度上、一の価格のみが設定されている場合には当該価格と調達価格のいずれか高いものとなるが、複数の価格が設定されている場合には最も高い価格が採用されることとなり、調達価格との比較がない。
- この場合には、事業者が価格を不当に抑制することによる規制の潜脱が行われるおそれがあることから、その潜脱を防止する観点から、複数の価格を設定する場合であっても、対照価格が調達価格を下回らないように見直すことが適当ではないか。

(2) 上限額の見直し

- 上限2万円規制導入時における上限額設定については、平均的な利用者1人の通信料収入から得られることが期待される利益の範囲内での利益の提供を認めることとし、具体的には、2018年度における、各社のARPUの平均×各社の営業利益率の平均×端末の平均使用年数で算出した額に、将来的なARPUの減少を考慮した額とすることで、2万円としたところである。
- 今般、上述の基本的な考え方で示したとおり、改正法の考え方を踏襲することとしていることから、この上限額についてもその算出方法を踏襲することが適当ではないか。この算出に当たっては、改正法施行時と現在とではモバイル市場における状況が異なっていることから、最新のデータ（2019年改正法施行後の2020年度から2022年度までの3年間の平均値）を用いることが適当ではないか。この場合において、規制導入時、算出した額に将来の値の変更を考慮した点については、現在MNO 3社（NTTドコモ、KDDI、ソフトバンク）のARPUは減少傾向にあるものの、一部の事業者から2022年途中より増加の兆しがある旨の報告があったこと、端末の平均使用年数は長くなってきているものの、MNO 3社の「転売ヤー」対策等による残債免除を含む端末購入サポートプログラムの加入率の上昇が見込まれることにより、将来の値の変動の方向性を一意に特定できないことを踏まえると、当該変更については考慮しないことが適当ではないか。
- 以上の考え方により平均的な利用者1人の通信料収入から得られることが期待される利益を算出すると、約4.1万円（各社のARPUの3年平均（4,137円）×各社の営業利益率の3年平均（18.9%）×端末の3年平均使用年数※（53.2月）＝41,597円）となることから、上限額については、その算出した額の内数である4万円とすることが適当ではないか。
 - ※ 改正法施行時の端末は原則SIMロックされた状態で販売されていたため、改正法施行時にはMNO 3社のスマートフォンの平均利用期間を使用した。改正法の施行から3年が経過し、現在の端末はSIMロックが原則解除された状態で販売されており、必ずしも端末の購入等と通信契約が紐付かなくなっていることから、内閣府の消費動向調査の数値を使用する。
- なお、このような見直しを図ったにもかかわらず、今後も過度の端末値引きの誘引に頼った競争慣行から脱却できない場合には、通信サービスと端末の販売の在り方を含めた検討が必要ではないか。

(3) 上限2万円規制の例外規定の見直し

- 上限2万円規制の例外として、①不良在庫端末の特例、②廉価端末の特例、③通信方式変更／周波数移行に対応するための端末の特例がある。

①不良在庫端末の特例

- 不良在庫端末の特例については、最終調達日を一定期間経過した端末の販売を促進するための利益の提供を可能としたものである。
- 具体的には、製造が中止されていない端末については、最終調達日から24カ月経過した後は対照価格の半額まで、製造が中止された端末については最終調達日から12カ月経過した後は対照価格の半額まで、24カ月経過した後は対照価格の8割までの値引きが可能となっている。また、この特例の適用を受けるためには、事前確認手続等を行う必要がある。
- この特例については、一部の事業者からその手続の簡素化を求める意見があったこと、その手続の過程において手続違反となった事例が存在しなかったことを踏まえれば、手続の簡素化を含めた制度の合理化を図ることが適切ではないか。

②廉価端末の特例

- 廉価端末の特例については、通信サービスと端末のセット販売を行う際の利益の提供の上限額を2万円と定めたことに伴い、2万円までの端末については、対照価格以上の利益の提供を認めないこととしたものである。
- 今般、その上限額を4万円と定めることにより、この特例の枠組み自体を変更する必要性は認められないことから、新たな上限額（4万円）と同額までの端末を廉価端末とすることが適切ではないか。

③通信方式変更／周波数移行に対応するための端末の特例

- 通信方式変更／周波数移行に対応するための端末の特例は、特定の通信方式を用いた通信サービスの利用者が新たな通信方式に迅速に移行してもらうため対照価格までの利益の提供を可能とするものである。
- 現在の端末市場において、MNO各社は低価格帯の端末を継続的に販売しており、また、中古端末の販売台数の継続的な増加や販路の拡大により中古端末市場も拡大していることを踏まえると、利益の提供の上限額の原則（新たな規律では4万円）の範囲内の利益の提供であっても、これが特定の通信方式を用いた通信サービスの利用者の迅速な移行に著しい支障となるとは考えにくい。一方で、現在の端末市場において、高価格帯の端末の販売割合が改正法施行時と比較して著しく高いことを踏まえると、新たな通信方式への迅速な移行というこの特例の目的を超えた利益の提供が行われるおそれが高まっている。こうした状況に鑑みれば、この特例については廃止することが適当ではないか。
- ただし、現在この特例を利用して3Gから4G又は5Gへの移行を進めている事業者が存在する中でこの特例を廃止することは、当該事業者に追加的な負担を生じさせ、かつ、利用者に無用の混乱を引き起こすおそれもあることから、この移行については、経過措置として存置することが適当ではないか。

2 継続利用割引規制

- 行き過ぎた囲い込みの禁止については、期間拘束契約や高額な違約金等により、事業者・料金プランの乗換え障壁を是正することを目指して導入されたものである。
- 行き過ぎた囲い込みの禁止の手法として、2年超の期間拘束契約の禁止、1,000円超の違約金設定の禁止、1年当たり1月分を超える継続利用割引の禁止等が定められた。これにより、事業者・料金プランの乗換え障壁は概ね無くなってきたことで、利用者の自身のニーズに合った事業者・料金プランをいつでも自由に選択できる環境が概ね実現したところである。
- 他方で、一部の事業者から、継続利用割引について本来意図せぬ割引が含まれており、規制の適正化を図るべき旨の意見があった。
- 継続利用割引については、契約時点において将来の継続利用に応じた割引（例えば、契約時点において約した、2年間継続利用した場合の2年後の通信料金割引）を行うことを約することが長期に亘って利用者を拘束することになり得ることから規律対象としたところ、現行制度において「契約を一定期間継続していたことに応じて利用者に対して行われる」利益の提供を規律対象としたことにより、①契約時点において将来の継続利用に応じた割引を行うことを約していない場合（例えば、3Gから4G又は5Gへの移行を行う際、3G利用者に対してキャンペーン割引を行う場合や既に新規受付を終了している自社プランからの移行者に限定した割引を行う場合）や②料金割引が適用されることの判定に一定期間を要する場合（例えば、月末に申込みのあった利用者に対する割引の適用有無をシステム都合により翌月の初日に処理を行う場合）も継続利用割引に該当する。
- 上記①・②の場合については、通常、長期に亘って利用者を拘束する行為とまでは言えないことから、継続利用割引の規律対象としては、契約時点において将来の継続利用に応じた割引を行うことを約することで、長期（例えば6ヶ月を超える期間）に亘って利用者を拘束するものに限定することが適当ではないか。
- また、現行制度では、継続利用に応じた高額な利益提供であっても通信料金割引以外の利益提供については認められているが、制度趣旨を踏まえれば、こうした利益提供については認めないことが適当ではないか。

3 指定事業者の範囲

- 電気通信事業法（昭和59年法律第86号。以下「事業法」という。）第27条の3の規律対象となる事業者は、MNO 4社（MNO3社及び楽天モバイル）及びその特定関係法人並びに特定のMVNO（当該特定関係法人以外の者であって、移動電気通信役務の利用者の総数に占めるその提供する移動電気通信役務の利用者の数の割合が千分の七以上のものに限る。）となっており、現在32者が告示により指定されている。
- これは、事業者間の適正な競争関係に及ぼす影響が少なくない事業者を規律の対象とする趣旨であり、MNO 4社は周波数の割当てを受けて自らネットワークを運用する事業者であり、競争への影響が少ないとは考えられないこと、その特定関係法人はMNO 4社における潜脱を防止する必要性から競争への影響が少ないとは考えられないこと、特定のMVNOは利用者の数が100万を超える事業者であり競争への影響が少ないとは言えないことから、それぞれ指定しているものである。
- 改正法施行から3年を経過した現時点において、一部の事業者から、MNOと比較して事業規模の小さい独立系MVNOにとっては遵守コストが大きいこと、改正法施行時と比較してMVNOの競争力が低下していることを踏まえ、指定事業者の範囲を見直して欲しい旨の意見があった。
- MNOとMVNOとの契約者シェアについては、改正法施行の前後で比較すると、その施行前はMVNOのシェアが年1.2%の伸びを見せていたが、その施行後はほぼ横ばいとなっており、施行前の勢いはなくなっている。また、MNOの新料金プランの導入によりMVNOにおける従前の価格優位性が低下していることを踏まえれば、改正法施行時と比較してMVNOのMNOに対する相対的な競争力は低下していると考えられる。

- このような状況を踏まえれば、モバイル市場における現時点での競争状況においては、MVNOの競争への影響は少ないと考えられることから、MVNOにおける指定事業者の範囲を見直すことが適当ではないか。この場合において、2022年7月の楽天モバイルの料金プラン改正が他の事業者の事業戦略に一定の影響を与えたことを踏まえれば、MVNOであっても、その改定当時の楽天モバイルの契約者数（約500万人）程度の契約者を有する場合は、事業者間の適正な競争関係に及ぼす影響が少なくないとも考えられることから、MVNOの指定対象範囲を4%（約500万人相当）とすることが適当ではないか。
- ただし、MNOの特定関係法人であるMVNOについては、潜脱の防止の必要性に変化はないことから、引き続き指定対象とすることが適当ではないか。

4 その他

（1）サービス利用意思を伴わない乗換えの抑止

- 一部の事業者から、専らMNPを行うことを目的としたサービス利用意思を伴わない乗換え行為（以下「踏み台」行為という。）が発生し、事業の妨げになっている旨の意見があった。
- 「踏み台」行為が行われた事業者にとっては、通常の申込みと「踏み台」行為による申込みを申込み時点で判別することは困難である。こうした状況の中では、「踏み台」行為が行われた事業者としては、「踏み台」行為を排除するためには、事業者・料金プランの乗換え障壁を何らか設ける方法によらざるを得ないと考えられる。
- しかしながら、この方法は、乗換え障壁の低減を目指してきたこれまでの考え方に反するものであり、行き過ぎた囲い込みの禁止を継続していく観点から、望ましい方向とは言えない。

- また、「踏み台」行為が発生する主たる原因がMNPによる新規加入の優遇であることを踏まえれば、基本的には原因者側においてこれを防止するための措置を講ずる必要があるとも考えられることから、他事業者において事業の妨げとなっている事実が判明したにもかかわらず、他事業者への「踏み台」行為を防ぐための適切な措置（例えば、転入元事業者での契約期間が短期である新規加入者には利益の提供を行わないこと）を講ずることなくMNPによる新規加入を優遇することは業務改善命令（事業法第29条第1項第12号）の対象となり得ることをガイドラインにおいて明確化することが適当ではないか。

（2）販売代理店によるSIMのみ新規契約における利益の提供の考え方

- SIMのみ新規契約について、一部の事業者等から、販売代理店において、SIMのみの新規契約に伴う規制の潜脱となるようなキャッシュバックが行われている旨の報告があった。
- 現行制度上、SIMのみ新規契約に伴うものであっても、事業者が行う利用者への利益の提供額と事業者から販売代理店への奨励金の額の合計が利益の提供額の上限（2万円）を超えるものは、事業法第27条の3の潜脱行為として、業務改善命令（事業法第29条第1項第12号）の対象となり得るとされているが、同号に係る規定は電気通信事業者を対象としており、販売代理店が独自に利用者への利益の提供を行う場合は、販売代理店を当該規定に基づく業務改善命令の対象とできない。
- 事業法第27条の3の潜脱行為は、主体によって潜脱の有無が変化するものではない。したがって、潜脱行為となる行為は等しく規律されるべきではあるものの、これまで当該利益の提供に関する扱いがガイドライン上明確にならなかった。
- 今般、販売代理店が当該利益の提供を行う場合においてもその扱いを明確にする必要が生じたことを踏まえ、販売代理店による事業法第27条の3の潜脱行為が行われないう、これを防止するための実効的な措置を事業者が講ずることも事業法第27条の4の販売代理店に対する指導監督義務に含まれることについて、ガイドラインにおいて明確化することが適当ではないか。

- この場合において、事業法第27条の3では廉価端末についてはその端末の価格以上の利益の提供が禁止されていることに鑑みると、自社が販売する最も安価な端末の売価を超える利益の提供が行われた場合は同条の潜脱行為となるおそれがある。
- この際、事業者ごとに異なる利益の提供額をもって潜脱行為の判断をすることも考えられるものの、効果的に規律を執行する観点からは、その判断基準は一律であることが望ましい。以上を踏まえ、MNO 3社が販売する最も安価な端末※の売価（NTTドコモ：12,960円、KDDI：20,000円、ソフトバンク：16,364円）のいずれもを超える利益の提供（2万円を超える利益の提供）について、潜脱行為となる蓋然性が相対的に高い行為としてガイドライン上明確化することが適当ではないか。
 - ※各社オンラインショップで販売しているもの。
- なお、こうした措置にもかかわらず販売代理店による事業法第27条の3の潜脱行為が発生し続ける場合は、事業法の改正を含めた新たな規律の導入を図ることが適当ではないか。

（3）その他

- 前述の1から3まで並びに（1）及び（2）の見直しに伴う運用等について、必要に応じてその見直しを実施することが適当ではないか。

5 今後の見直し

- 改正法の施行状況を踏まえた今般の見直しを行うことで、改正法が目指した市場環境となることを期待するものであるところ、こうした市場環境の実現が達成されるのかどうかを含め、今後の市場環境の動向を注視していく必要があるため、本WGにおいてその動向を引き続き検証していくことが適当ではないか。この場合において、この見直しから少なくとも3年を経過するまでの間に、その施行状況について検討し、更なる見直しの必要性について議論することが適当ではないか。