

携帯電話料金の低廉化に向けた総務省の取組について

総務省 総合通信基盤局 料金サービス課長 川野真稔氏

私は、2020年7月に総務省の定期異動で料金サービス課長となりました。携帯電話の料金低廉化に向けた取り組みは、総務省で一貫して取り組んでいるものであり、昨夏以降、携帯電話料金が、政権の大きな政策の一つになっていたということもあり、本日はその辺の経緯などを中心に説明したいと思います。

携帯電話の普及台数が、人口の1.5倍を超える1億9千万で、まだ伸びている状況です。こうした中、政府でここ数年特に議論になってきたのは、デフレになって、家計の収入がそんなに増えない中で、携帯電話の通話料の負担が一貫して増えています。また、主要国と言われる6か国で国際比較をすると、携帯電話のデータ通信料金が、少し高い水準にあります。とりわけ、データ容量20GB、いわゆる大容量の領域が議論になっております。このテーマは非常に大きく注目を浴びておりますが、菅政権の誕生に伴って新しく課題となった訳ではなく、マーケットの中心が固定から移動に変わってきた2000年頃から、総務省が政策上対処すべき、競争を促進していくための措置を進めていくべき対象と認識しております。

モバイル市場の適正化に関するこれまでの取組

2000年頃から、総務省では、モバイル市場に着目した様々なルール整備を幅広く進めてきました。それには、大きく5つの柱があります。

まず、接続料の適正化、固定通信の分野では、郵政省時代から取り組んできましたが、モバイルの分野でも、接続のルールを強化してきています。次に、料金の適正化については、徐々に規制緩和をして、平成16年からは、小売料金については自由に設定できるようになりました。他方、ユーザーに対して不利益を生む行為や、競争制限性が高い行為に対しては、事後的に業務改善命令により是正を求めていくというスキームに移行してきました。加えて、端末販売の適正化、SIMロックの解除、番号ポータビリティ等に、これまで一貫して取り組んできました。

最近では、端末販売の適正化と料金の適正化に関係して、2019年5月に電気通信事業法の改正を行いました。法律上、通信料金と端末代金を完全に分離する措置を導入し、通信料金を原資としたキャッシュバックについて、一定程度是正を図る必要があるということで、上限2万円までの利益の提供という規制を導入しました。また、過度な囲い込み措置を是正していくために、条件を設定して、期間拘束は2年まで、違約金の上限は1,000円までというようにしました。

こういった措置が実施されてきましたが、MNO3社がメインブランドで提供しているサービスの料金は、非常に高い水準にありました。他方で、低・中容量プランにおいては、

サブブランドと呼ばれるメニューを中心に、それなりに安い水準で提供されているという状況でした。低・中容量プランには、利用者としては選択肢が一応あって、大容量プランには、ほとんどその選択肢がないことになります。

公正な競争環境の整備に向けたアクション・プラン

2020年10月には、これまでの路線に沿って、さらにできることを考え、アクション・プランを公表しました。総務省として、モバイル料金の低廉化に向けて、何をするかを宣言したのになります。基本的な考え方は、携帯電話は、もはや生活必需品となったため、国際的に遜色ない水準の、料金なりサービスの実現が必要だということです。総務省は、直接料金を設定することはできないので、あくまで公正な競争環境を整備して、価格競争あるいはサービス競争を促すという方針です。

アクション・プラン（図表1）には「利用者の理解を助ける」、「多様で魅力的なサービスを生み出す」、「乗り換えを手軽にする」と大きく3つの柱があり、これまでは2つ目と3つ目の柱が中心でした。第1の柱については、新政権になってから力が入っています。料金が非常に複雑でわかりにくいという声が多く、利用者の理解を助けることが必要だということで取り組んでいます。

モバイル市場の公正な競争環境の整備に向けたアクション・プラン【概要】(令和2年10月27日公表) 7

1. 基本的な考え方	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 携帯電話は生活必需品となり、国際的に遜色がない水準で国民・利用者にとって分かりやすく納得のできる料金・サービスの実現が必要。 ■ 総務省は、モバイル市場における公正な競争環境を確保するため、以下の事項を強力に推進。 ■ 携帯電話事業者においても、公正な競争環境の下、各自の経営判断に基づき、不断の取組みを行うことが期待される。 	
2. 具体的な取組み	
<p>【第1の柱】 分かりやすく、納得感のある料金・サービスの実現</p> <p>ア 過度に複雑な料金プランやサービスは、利用者の正確な理解や適切な選択の妨げ。</p> <p>イ 公正な競争は、利用者が料金やサービスの内容を理解できることが前提。</p>	<p>利用者の理解を助ける</p> <p>① 改正事業法の着実な執行(通信料金・端末代金の完全分離)【本年秋に指針改正】</p> <p>② 誤解を与える表記の是正(「現金」問題等)【年度内に調査し、是正】</p> <p>③ 消費者の一層の理解促進(ポータルサイト構築)【年内に構築、順次拡充】</p> <p>④ 中古端末を含めた端末流通市場の活性化【引き続き実施】</p>
<p>【第2の柱】 事業者間の公正な競争の促進</p> <p>ア ネットワークの使用料(接続料等)は、MVNOによる料金設定を左右。適正性の十分な確保が必要。</p> <p>イ MNO間の公正な競争環境の整備が必要。</p>	<p>多様で魅力的なサービスを生み出す</p> <p>① データ接続料の一層の低廉化(3年間で5割減)【年度内検討開始】</p> <p>② 音声卸料金の一層の低廉化【未夏までに検証結果公表】</p> <p>③ 周波数の有効利用の促進【本年度中に検討開始】</p> <p>④ インフラシェアリングの促進【引き続き実施】</p>
<p>【第3の柱】 事業者間の乗り換えの円滑化</p> <p>ア 公正な競争には、現に加入している契約に過度に縛られずに乗り換えられる環境の整備が重要。</p> <p>イ 過度な期間拘束や引き留め、コスト負担、固定と携帯のセット割引等による過度な囲い込み等の課題が指摘。</p> <p>ウ スイッチングコストを低下させるための取組が必要。</p>	<p>乗り換えを手軽にする</p> <p>① 改正事業法の着実な執行(過度の期間拘束の禁止)【四半期毎に進捗を管理】</p> <p>② 番号持ち運び制度(MNP)の利用環境の整備【未年度より指針進行】</p> <p>③ キャリアメールの持ち運び実現の検討【年度内に検討】</p> <p>④ SIMロック解除の推進【今秋以降、検討の場を設置】</p> <p>⑤ eSIMの促進【未夏までに指針を公表】</p> <p>⑥ 固定と携帯のセット割引等の検証【今秋以降実施】</p>
3. 今後の進め方	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 公正取引委員会や消費者庁と協力するとともに、今後の電波の割当ての際に上記2.の取組みを審査し、条件の実施状況を着実に検証する。 ■ モバイル市場の競争状況については、毎年検証し、必要に応じて、取組の見直しや追加的な対策を取りまとめる。 	

図表 1

第2の柱では、MVMO にネットワークを貸す際の、いわゆる卸値となるような接続料、あるいは音声卸料金の低廉化を図っております。また、周波数の有効利用の促進が熱いトピックとなっており、特にプラチナバンドの割り当て、あるいは再割り当てをどう考えて

いくかということを議論していきます。

第3の柱では、利用者がより良い、より安いサービスに移るという行動がしやすくなればなるほど、市場全体に競争圧力がかかり、料金の引き下げ圧力にもなるだろうと考えております。非常に複雑で、顧客が動きづらい措置がたくさんあり、これを是正してくださいということです。今後の進め方については、公正取引委員会と消費者庁と協力します。以前からも両省庁とは、課長級で意見交換はしていましたが、今回は、二大臣会合を立ち上げ、基本大臣レベル、実務は大体局長レベルで、かなり密な協力をしています。

また、今後の周波数の割り当て、特に比較審査の際に、これらの取り組み状況を比較審査項目として入れました。

モバイル市場の適正化に関するこれまでの取組

図表2が、アクション・プランの進捗状況を時系列で記載したもので、今後もこのスタンスに則って実施します。たとえば、①は、消費者にわかりやすい説明ということです。例えば、携帯業界だけが世の中とは違うニュアンスで「頭金」という言葉を使っている、「頭金」という言葉を使うこと自体までは否定しないものの、利用者に向けて、頭金ゼロ円というようなことを強調して、誤解を招くような表示はやめてくださいということを去年の11月、総務省と消費者庁で、注意喚起を出しております。

「モバイル市場の公正な競争環境の整備に向けたアクション・プラン」の主な進捗状況 8

- ① 携帯電話業界における「頭金」の表示や端末購入価格に関する注意喚起
(2020年11月10日総務省・消費者庁連名で報道発表)【アクション・プラン 第1の柱②誤解を与える表記の是正】
- ② 「リユースモバイル事業者認証制度」第1号事業者の認定
(同年11月13日 古川政務官来賓あいさつ)【アクション・プラン 第1の柱④中古端末を含めた端末流通市場の活性化】
- ③ 「スイッチング円滑化タスクフォース」の開催
(同年11月26日開催)【アクション・プラン 第3の柱②番号持ち運び制度(MNP)の利用環境の整備、
- ④ 「デジタル変革時代の電波政策懇談会」の開催
(同年11月30日開催)【アクション・プラン 第2の柱③周波数の有効利用の促進】
③キャリアメールの持ち運びの実現の検討、④SIMロック解除の推進、⑤eSIMの促進】
- ⑤ 「携帯電話料金の低廉化に向けた二大臣会合」の開催
(同年12月9日開催)【アクション・プラン 今後の進め方】
- ⑥ 改正「携帯電話・PHSの番号ポータビリティの実施に関するガイドライン」の公表
(同年12月18日報道発表)【アクション・プラン 第3の柱②番号持ち運び制度(MNP)の利用環境の整備】
- ⑦ 携帯電話ポータルサイト(暫定版)の公表
(同年12月21日報道発表)【アクション・プラン 第1の柱③消費者の一層の理解促進】
- ⑧ 第5世代移動通信システムの普及のための特定基地局の開設に関する指針の策定
(2021年1月12日報道発表)【アクション・プラン 今後の進め方】
- ⑨ データ接続料の精緻な算定に向けた要請
(同年2月9日実施)【アクション・プラン 第2の柱①データ接続料の一層の低廉化(3年間で5割減)】

図表 2

図表2の②は、通信料金と端末代金の分離によって、端末代金が上がる可能性があるため、中古端末の流通を後押ししていきたいと考えております。民間の取り組みとして、公正な中古端末取扱事業者だということを認証する仕組みがあり、2020年11月に4社が第

1号の認証事業者として認定されております。こういったものを総務省としても後押ししているということです。

③は、先ほどの柱の三つ目にありました、乗り換えをするための様々な手続きを円滑化するためにスイッチング円滑化タスクフォースを設置し、eSIM、あるいはSIMロックの解除、キャリアメールの持ち運び及び番号ポータビリティの円滑化を議論してきています。

eSIMという、物理的なSIMカードを差し込むという形ではなく、オンラインでSIMをダウンロードできるという仕組みが、日本のMNOでは実施されていませんでした。セキュリティはきちっと確保した上で、利便性を高めるためにeSIMの実現について議論しております。また、MVNOもできるだけ同じタイミングで、サービスを提供できるよう協議を進めるようお願いしています。

SIMロックについては、事業者と協議を長い間重ね、通信料金と端末代金を基本分けるということになってきた中で、ルール原則を変えるよう整備を図りつつあります。顧客側からすると、海外に行ってもSIMを取り換えても他の事業者のサービスが使えず、購入者として利便性が損なわれています。また、通信市場全体の競争を制限する効果が明らかにあるので、原則禁止とした上で、真に必要な場合、最小限の手段でやってくださいというかたちで整備を図りつつあります。これまでのルールでは、SIMロックがかかっているという前提で、少しずつ外してもいい領域を広げてきました。今回は、基本はだめで、かけたいなら、なぜロックするのか、しかもなぜSIMロックじゃなきゃいけないのか、というところをきちんとご説明ください、という形で、かなりケースが限定されるように整備を図りつつあります。

「docomo.ne.jp」や「ezweb.ne.jp」といったキャリアメールを携帯電話番号と同様に持ち運ぶ、キャリアが変わっても移行した先で使えるようにすることを実現するための議論も行っています。キャリアメールの持ち運びを実現すべきかどうかを議論すると、利用者は、絶対にやってくれという立場と、Gmail等のフリーメールを基本のメールアドレスに使っており必要ないという立場に白黒に分かれます。利用者アンケートをとると、受信だけで見ると、週1回以上使っている方が7割ぐらいいて、送信でも4割近くいるという結果でした。この調査結果を踏まえると、一定のニーズがあるということで、ほぼコンセンサスができています。来年ぐらいのタイミングで実現されていくと思っています。

図表2の⑥にも関連しますが、モバイルナンバーポータビリティ、いわゆる携帯番号の持ち運びについては、2021年4月1日にガイドラインの改正を施行予定です。これまでナンバーポータビリティで徴収していた約3,000円の手数料を、一定の価格に抑えていただくガイドライン化をしました。webでは基本ゼロ円、店頭では1,000円以下でやってくださいとルール化したところ、全社とも、店頭も含めてゼロにしますということで、大きなルール作りになったと思っています。

ナンバーポータビリティについては、ウェブにおける利用環境改善もあります。たとえば新規加入は24時間受付で、MNPのウェブサイトは午前9時から午後8時までの受け付

けという設定がなされていたので、終日の対応をお願いしています。また、MNPを申し込むと、いろんな過度な引き止め行為が行われてきたので、一切の引き止め行為を行わないというガイドラインを整備しています。

さらに一歩踏み出して、移転の際に、現在は加入先と移転先の2社と手続きをする必要がある方式を、今後は移転先の事業者によってワンストップで手続き可能にするよう検討しています。

上の4つの取組は、乗り換えようとした時にかかる手間とか、費用とか、そういったバリアを低くして、お客さんが動きやすく、流動性を高めようとしています。それによって、料金の低廉化、あるいはサービスの向上を図っていただきたいと思っています。

当初は議論の予定になかったけれども出てきた課題が、解約ページの非表示の問題です。Google等の検索エンジンで、いわゆる解約ページを探しても表示されない設定がされていました。これは、総務省が気づいた課題ではなく、ネットで指摘記事があって調査したところ、2社で実施されており、それが解消されたということです。

電波関係の取組として、図表2の④があります。電波は、MNO各社が事業展開を行う上でも、死活的に必要なもので、懇談会を立ち上げて議論しております。主な検討内容として、デジタル変革時代の電波政策上の課題となっている「周波数有効利用の検証および割当ての方策」がポイントです。特に楽天が参入してくる中で、既存の3社が保有しているプラチナバンドを再編してでも、業者に等しく割当てすべきではないかという提案がされているということで、専門的に電波の再編も検討するチームを立ち上げて議論しております。

⑤は、先ほども触れた二大臣会合で、総務省と公正取引委員会と消費者庁が一体となって進めているものです。二大臣会合中で大きい話題となったのは、10月以降発表された各社の新しい料金プランへの移行、サブブランドで発表された新しい安い料金プランにメインブランドから移行しようとする、いろんな手続き、あるいは手数料が課されるということがありました。これについては、各社に受け止めていただいて、是正される方向です。

⑦については、利用者は乗り換えるために、各社のホームページ等を見て自分で理解して移行する必要があります。方法がわからないために移行しないユーザーも多いということで、そもそも携帯料金がどういう仕組みになっていて、自分の支払いがどうなっているか確認しましょうという情報発信をするためのポータルサイトを12月に暫定版で公表しました。手続きから入るのではなく、そもそも今いくら支払っているかという理解から始めて、自分で見直していきましょうという案内をしています

ポータルサイトを見ただけでは、自分がいくら払っているか、あるいは手続きがわからないという方もいらっしゃると思うので、スマホ乗換え相談所を、当面は総務省のパイロット事業のようなかたちで令和3年度に実施していきます。

⑧については、周波数の割当てで、我々が1.7GHz帯と呼んでいる20MHz幅のペアが、東名阪以外の地域には割当てがなされておらず、割当てのプロセスに入っています。審査

項目として、アクション・プランの内容を踏まえた取組状況という項目を入れました。審査は、大きく二つの段階を経ます。まず絶対審査で、必ずこれを満たしてもらわないと足切りになります。その審査をクリアした事業者の中で、最後の1社を絞る時の審査項目としての比較審査の項目中に、アクション・プランの内容を踏まえた取組計画がより充実しているかどうか、例えばSIMロックの解除というものを、どれだけ積極的にやっているか、あるいは、eSIMの導入をどれぐらい積極的にやるかという計画を提出いただいて、それをより一生懸命やる方に高得点をつけます。エリアカバー率とかそういうものにも配点はされますが、公正競争につながるような取り組みにも、同じぐらいの配点をします(図表3)。

各カテゴリ・審査項目の配点構成

25

- ✓ 各カテゴリごとの配点は最大24点とし、各カテゴリ内の各審査項目の配点の最大点は以下のとおり。
- ✓ 審査項目A(5G基盤展開率)については、地方への5G普及を進めるため、審査項目内の申請者間の順位に限らず申請数値に応じて得点を付与する「ポイント方式」によるものとし、カテゴリI内の他の審査項目よりも重点的に評価を行うものとする。

カテゴリ	各カテゴリ内の審査項目		配点方式	カテゴリの配点	審査項目の配点
I エリア展開	A	認定から7年後における全国(東名阪を除く。)の5G基盤展開率がより大きいこと	ポイント方式	24点	12点
	B	認定から7年後における特定基地局(屋外)の開設数がより多いこと			6点
	C	認定から7年後における地下街等の公共空間を含む屋内において通信を可能とする特定基地局(屋内等)の開設数がより多いこと			6点
II サービス	D	MVNO促進の取組がより進んでいること (2023年度の適用されるデータ接続料がより低いこと)	等分配点方式	24点	8点
	E	SIMロック解除に係る取組がより進んでいること (2021年度の販売端末に占める入荷～販売の間にSIMロックを解除するものの割合が高いこと等)			8点
	F	スマートフォン等へのeSIM導入に係る取組がより進んでいること (2021年度の認定スマートフォン等に占めるeSIMが利用可能なものの割合がより高いこと)			8点
III 周波数の経済的価値	G	特定基地局開設料の金額がより大きいこと		24点	24点
IV 指定周波数等	H	指定周波数を有していないこと又は申請者の指定周波数の帯域幅の総計(同一グループの企業の指定周波数の帯域幅を含む。)がより少ないこと及び当該帯域幅の総計が同程度(±10%以内)の場合には、当該帯域の総計に占める総契約者数の割合がより大きいこと		24点	24点
以下、基準A～Hを審査した結果として、総合点が同じ申請者が存在する場合に実施					
その他	I	認定から7年後における面積カバー率がより大きいこと	等分配点方式	-	4点

※数値点を表記

図表 3

そういった諸々の動きに対し、各社から様々な料金プランの新しい発表がなされ、料金競争が本格的に動き始めていると思っています。特徴的には、大容量プランの20GBのところ、3,000円を切るぐらいの料金水準で、20GBまで月々使えるというプランが立て続けに発表されています。これまでの大容量プランには8,000円ぐらいのプランしかないという状態から、各社が一斉に値下げを行ってきて、選択肢が広がってきていると思っています。

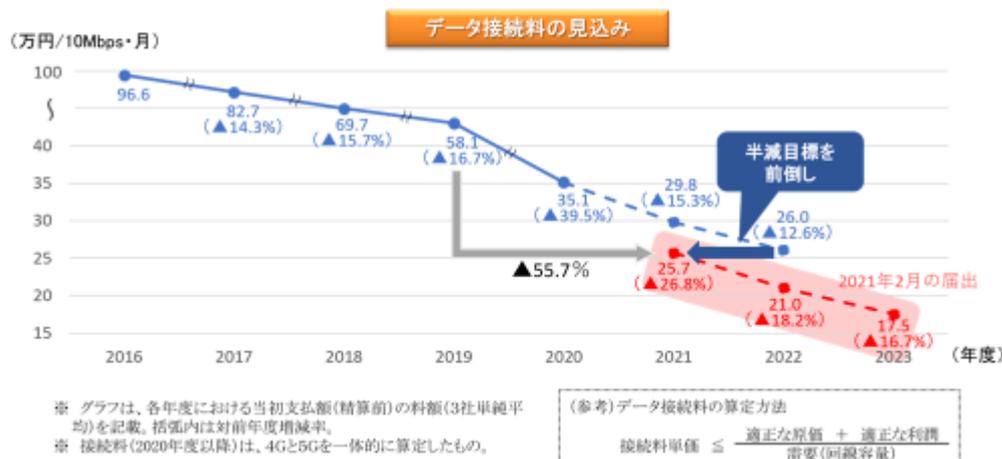
図表2の⑨については、MVNO各社は、原価の構造として、必ずネットワークの利用料というものをMNOに払いますので、いわゆるデータ接続料と言われるMVNOがMNOに支払うネットワーク使用料について、12月から2月にかけて議論してきました。その結果、データ接続料が、これまで図表4のように実線で下がってきており、また連続した点線で

示した将来予測値がありましたが、去年の計画値よりもさらに下がった点線での接続料を設定しますという水準で、この2月に届出をいただいています。去年の時点で、3社の平均値で2022年までの3年間で半減して26万円になるという目標を立てていましたが、今年の精査により、令和3年度から26万円を切る水準が達成されます。

データ接続料の適正化に向けた取組

30

- データ接続料については、昨年10月に公表した「モバイル市場の公正な競争環境の整備に向けたアクションプラン」において、3年間で半減させるとしていたところ、MVNO業界団体からの「要望書」も踏まえ、市場環境の見通しを適切に反映し、より一層精緻な予測に基づく算定を行うよう総務省より要請。
- 2021年2月末の届出により、データ接続料は、昨年度の予測よりも更なる低廉化が進み、3年間で半減させる当初の目標を前倒して実現する見込み。 ※2021年4月より適用
(3社平均の接続料：58.1万円(2019年度当初額) → 25.7万円(2021年度当初額) (▲55.7%)



図表 4

今後の取組

最後に、今後のアクションについてご紹介します。総務省が開催している有識者による「競争ルールの検証に関するワーキンググループ」では、改正電気通信事業法の効果、あるいは、市場への影響というものを毎年定点観測的に評価・検証しております。今年もこの検証作業が始まり、3月の検証方針の提示から、個別課題の現状説明、各事業者のヒアリング等も交えた市場分析を経て、夏ぐらいいまでに報告書、あるいは提言をまとめていただくというスケジュールです。

二つの柱で検証作業を行いたいと思っております。ひとつは、去年と同じように市場の状況进行评估するという、事業者からの報告やアンケート調査に基づく検証作業です。また、様々な新しい安い料金プランについては、市場全体にどのような影響を与えているかということも分析したいと思っております。

さらに、そういった定点観測的な分析に加えて、今年、3つの点で議論を特に重点的に行いたいと思っております(図表 5)。一つは、代理店のあり方や代理店に期待される役割を正面から捉えて議論したいと思っております。携帯電話事業者の代理店は、基本は通信サービスの契約窓口であり、携帯電話の販売の拠点ということで、利用者にとっては一番身近にある物理的な拠点として、役割を果たされてきました。しかし、新型コロナウイルスが

流行して、社会全体として、物理的な接触は避けようということになってきています。

業者自身が代理店での契約を前提としない、オンライン専用契約のプランというのを相次いで出され、代理店に期待される役割が変化しているターニングポイントに来ていることは間違いないと思っております。

今回の検証で新たに取り上げる課題(案)

33

(1) DX時代における代理店の在り方(代理店に期待される役割)

- MVNOをはじめとする携帯電話事業者の代理店は、利用者にとって最も身近な通信サービスの契約窓口である一方、新型コロナウイルス感染症の影響によるオンライン手続の利用拡大やオンライン専用プランの登場などを踏まえると、その役割に変化が訪れつつあると考えられる。
- 特に、今後、社会全体としてDXを推進していく中では、全国津々浦々に所在するIoT拠点としての代理店が新たな役割を担っていくことが期待されるが、考えられ得る課題や対応方策について検討を行う。

(2) 携帯電話の音声通話料金(特に従量制料金)

- 情報通信審議会 電気通信事業政策部会 接続政策委員会における議論の中で、携帯電話の音声通話料金(従量制料金)について、ネットワーク費用以外の要素が大きな割合を占めており、固定電話と携帯電話の接続料に近い水準にある一方で、両電話の従量制料金に大きな格差が生じている点についての指摘があった。
- 当該指摘を受けて、携帯電話の音声通話市場における競争状況について、検証を行う。

(3) 乗換コストの更なる改善

- スイッチング円滑化タスクフォースにおける検討結果、また、WG報告書2020におけるスイッチングコストに係る様々な提言のフォローアップを通じて、事業者の乗換に係るコストの更なる改善方策について検討を行う。

図表 5

他方、政府全体としては、今後は行政手続きなども、可能な限りスマホに移行する等、社会全体のデジタル化を進めていきます。その中で、手続きに慣れておらずに対応しきれない方々も全国にいらっしゃいます。そして、そういった方々に対応する、あるいはサポートする拠点の候補として、携帯ショップ、携帯販売代理店というのが、親和性が高く、そうした役割をお願いできるのではという期待を持っています。実施する際に、何か課題があるのか、解決すべき問題がないのかを議論していきたいと思っています。

携帯電話の音声通話料金については、従量制の料金は非常に長らく高止まりして、3分120円、30秒で20円という料金です。これが業界全体として、もう10年以上ほとんど値下がりをしていません。一部、中継を使ったアプリを使った安価なサービスもMVNOが提供していますが、競争が十分に働いていないのではないかと議論がありますので、音声通信市場についても議論していきたいと思っています。

携帯電話料金低廉化のための取り組みについて、これまでの取り組みから、現在、そして近い将来についてお話させていただきました。皆様のご参考となれば幸いです。