

携帯電話市場における競争政策上の課題について（平成30年度調査）

平成30年6月28日

公正取引委員会

1 調査の背景及び趣旨

携帯電話は、国民の大半が利用しており、国民生活に必要不可欠なものであるが、消費支出における移動系通信費の割合が増加傾向にあること、移動系通信の契約回線数に占めるシェアが約90%であるMNO（Mobile Network Operator）¹について「実質的に3グループに収斂、寡占化している」²と指摘されているなど、携帯電話市場の競争が依然として十分ではない状況にあると考えられることから、その競争環境の整備は政府の重要課題である。

公正取引委員会は、MVNO（Mobile Virtual Network Operator）³の新規参入の促進の観点を中心に、携帯電話市場に関する取引慣行について、競争政策上の課題の検討を行い、平成28年8月2日に「携帯電話市場における競争政策上の課題について」（以下「平成28年度調査」という。）を公表したが、上記のような状況を踏まえ、今般、平成28年度調査のフォローアップを含めた調査を行った。

2 調査対象及び調査方法

本調査では、平成28年度調査で取り上げた事項についてのフォローアップに加え、携帯電話市場における消費者の行動等の状況についても調査・検討を行った。また、MVNOの競争環境の整備の観点から重要な要素である接続料等の制度等についても、競争政策の観点から検討を行った⁴。

¹ MNOとは、電気通信役務としての移動体通信サービスを提供する電気通信事業を営む者であって、当該移動体通信サービスに係る無線局を自ら開設（開設された無線局に係る免許人等の地位の承継を含む。）又は運用している者である。

² 平成30年4月総務省「モバイル市場の公正競争促進に関する検討会報告書」。

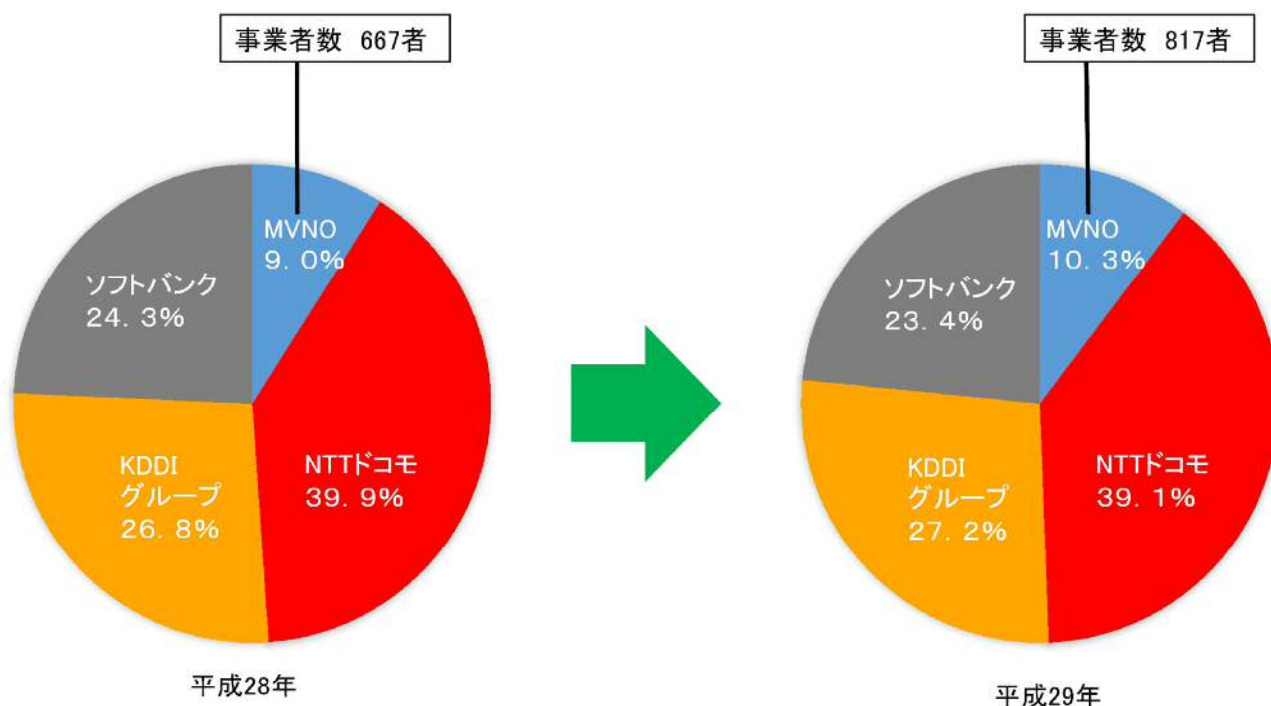
³ MVNOとは、①MNOの提供する移動体通信サービスを利用して、又はMNOと接続して、移動体通信サービスを提供する電気通信事業者であって、②当該移動体通信サービスに係る無線局を自ら開設しておらず、かつ、運用をしていない者である。

⁴ 平成28年度調査では、アプリケーション市場における競争政策上の課題についても対象としていたが、本調査では、特にMNOとMVNOの間の競争環境に着目し、通信役務市場を中心として調査を行った。アプリケーション市場における競争政策上の考え方について、平成28年度調査から考え方が変わるものではなく、独占禁止法上問題となる行為が認められた場合には、個別の事案に即して厳正に対処する。

このため、検討に際し、MNO、MVNO、端末事業者、中古端末販売事業者及び販売代理店等の携帯電話市場の関係事業者に対してヒアリングを行うとともに、消費者に対して、ウェブアンケートを実施した。また、有識者からも意見を聴取するために「携帯電話分野に関する意見交換会」（別紙1）を開催し、携帯電話市場における競争政策上の課題について、意見交換を行った。

3 携帯電話市場の状況

平成28年12月末時点において、移動系通信の契約数は1億6591万契約で、このうち、MVNOの契約数は約1485万契約であり、移動系通信の契約数に占めるMVNOのシェアは9.0%であった。その後、平成29年12月末時点において、移動系通信の契約数は1億7098万契約となり、このうち、MVNOの契約数は約1764万契約で、移動系通信の契約数に占めるMVNOのシェアは、10.3%まで上昇している。MVNOサービスの事業者数は平成28年12月末時点には667者であったが、平成29年12月末時点には817者まで増加している⁵。



- ◆ MVNOのSIMカード型の契約数比率は、平成28年5.4%→平成29年7.1%
(SIMカード型の契約数/(移動系通信の契約数-MNOが提供する通信モジュールの契約数))。

また、スマートフォン出荷台数は平成28年度には3013万台、平成29年度には3258万台となり、スマートフォンの端末は国民生活にとって一層一般的なものとなっている。このうち、S I

⁵ 総務省「電気通信サービスの契約数及びシェアに関する四半期データ」（平成28年度第3四半期（12月末））及び（平成29年度第3四半期（12月末））を基に作成。

Mフリースマートフォンの出荷台数は平成28年度には281万台、平成29年度には315万台で、スマートフォン出荷台数に占めるSIMフリースマートフォンの割合も、9.3%から9.7%へと上昇し、SIMフリースマートフォン端末の出荷台数やシェアも増加傾向⁶にあり、消費者にとって、購入できる端末の選択肢の多様化が進んでいる。

【スマートフォン出荷台数等の推移】

	平成28年度	平成29年度
スマートフォン出荷台数	3013万台	3258万台
SIMフリースマートフォンの出荷台数	281万台	315万台
スマートフォン出荷台数に占めるSIMフリースマートフォンの割合	9.3%	9.7%

平成29年度のスマートフォン市場の端末シェア（出荷台数）は、1位がApple Japan 合同会社で49.9%である。以下、2位シャープ株式会社、3位ソニーモバイルコミュニケーションズ株式会社、4位サムスン電子ジャパン株式会社、5位富士通株式会社の順である⁷。

【端末シェア（上位5社）の推移】

端末シェア	平成28年度	平成29年度
1位	Apple Japan 合同会社	Apple Japan 合同会社
2位	ソニーモバイルコミュニケーションズ株式会社	シャープ株式会社
3位	シャープ株式会社	ソニーモバイルコミュニケーションズ株式会社
4位	富士通株式会社	サムスン電子ジャパン株式会社
5位	京セラ株式会社	富士通株式会社

なお、平成29年度の携帯電話の平均使用年数は4.3年（平成27年度は3.8年）であり、消費者の端末使用期間は長期化する傾向にある⁸。

【端末の平均使用年数の推移】

	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
端末の平均使用年数	3.5年	3.6年	3.8年	4.4年	4.3年

⁶ 株式会社MM総研「2017年度通期の国内携帯電話端末出荷概況」を基に作成。

⁷ 株式会社MM総研「2016年度通期国内携帯電話端末出荷概況」及び「2017年度通期の国内携帯電話端末出荷概況」を基に作成。

⁸ 内閣府「消費動向調査 主要耐久消費財の買替え状況の推移（二人以上の世帯）（平成30年3月現在）」を基に作成。

4 通信役務及び端末の供給の現状と競争政策上の課題

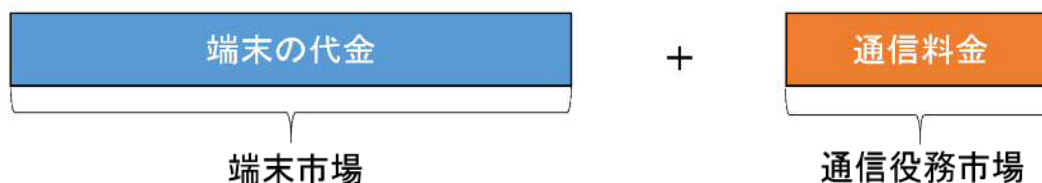
(1) 通信と端末のセット販売

MNOにおいては、通常、端末のみの販売は行われておらず、端末価格の大部分を毎月の通信料金から値引きするセット販売が行われている。平成28年度調査においては、このようなMNOの販売方法の見直しが望ましいとしていたが、平成28年度調査の公表以降も、依然としてセット販売が常態化しており、また、MNO各社の行う値引きやキャンペーンの多くが、通信と端末をセットで購入する消費者を対象としている。

セット購入 ※通信契約とセットで、同一事業者より端末を購入する。



分離購入 ※通信契約と分離して、同一又は別の事業者より端末を購入する。



このような端末購入補助について、総務省は端末購入を条件とした割引等を受けない利用者との公平性やMVNOの新規参入・成長の観点から平成28年に「スマートフォンの端末購入補助の適正化に関するガイドライン」を策定し、端末代金が実質0円となるような端末購入補助の是正に取り組んできている。しかしながら、現在も一部の販売代理店において、実質0円となるようなキャッシュバックが行われている。

また、MNOは、端末購入補助を行わない代わりに従来提供してきたプランよりも通信料金を安くするプランを新たに導入したが、特定の端末の購入や一度当該プランを契約すると従来型のプランへ変更できないなどを条件としており、必ずしも汎用的なプランとはなっていない。

通信役務と端末販売については、それぞれの市場において競争が行われることが望ましいが、上記のとおり、端末購入補助によるセット販売が依然として中心となっており、端末の大幅な

値引きが行われる一方、通信料金単独では大幅には値下がりしておらず、通信役務市場の競争が十分に進んでいるとは言えない。

【現在MNO各社で提供されている端末購入補助をなくして通常のプランから値下げしたプラン】

(平成30年5月31日現在)

	NTTドコモ	KDDI	ソフトバンク
プランの名称	docomo with	ピタットプラン/ フラットプラン	スマホデビュー割
プランの料金	通信料金から永続して毎月1,500円の割引	通常のプランに比べ、通信料金が毎月1,000円前後安くなる。	通信料金から永続して毎月2,420円の割引
条件	<ul style="list-style-type: none"> 対象端末が5種類(いずれも廉価なモデル)しかなく、ハイエンド端末は選択できない。 端末の購入が条件。 	<ul style="list-style-type: none"> 平成29年7月14日以降に端末を購入している場合、端末を購入せずにピタットプラン/フラットプランとその他プランの間でのプラン変更はできない。 	<ul style="list-style-type: none"> 機種変更、MNP (フィーチャーフォンからスマートフォンに変更する場合のみ) 新規契約 (利用者が6歳~18歳の場合のみ)

(出所) 各事業者ホームページを基に作成

また、通信と端末のセット販売においては、端末購入に係る実質的な負担について、値引き前の端末価格から大幅に値引かれて安くなっていることを強調して表示しているが、MNOが販売する端末については、端末のみの販売は行っていないため、値引き前の端末価格で販売された実績は少ないと考えられる。また、これらの中には、①同じ端末メーカーの同じ型の端末であるにもかかわらず、MNOによって値引き前の端末価格が大きく異なっているものや、②SIMフリーでも販売されている端末について、SIMフリーでの小売価格より大幅に高い価格が設定されているものなどがある。

(2) 期間拘束・自動更新付契約 (いわゆる「2年縛り」)

MNOは利用者に対して2年間の通信契約の継続利用を条件として、月々の通信料金を1,500円割引するプランを提供している。しかし、このプランは2年間の契約期間中に契約を解除する場合、契約解除料(9,500円)を支払う必要があり、また、契約期間を終えると、利用者からの申し出がない限り、自動的に継続されるものとなっている(このプランを以下「2年縛り」という)。

平成28年度調査においては、契約解除料はスイッチングコストとなるため、必要最小限にすること等が望ましいとしていたが、平成28年度調査の公表以降も、依然として契約解除料は変

更されていない。

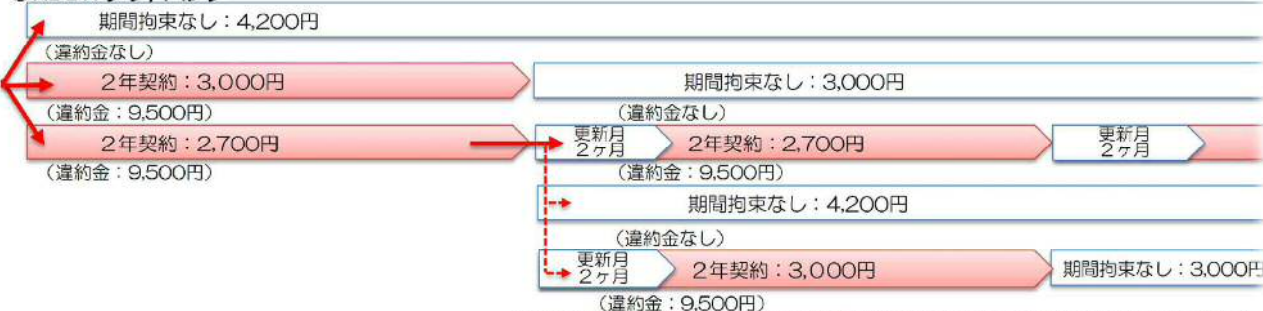
総務省の利用者視点からのサービス検証タスクフォース「『期間拘束・自動更新付契約』に係る論点とその解決に向けた方向性」（平成27年7月16日）を受けて、MNO各社は、従来のプランに加えて、平成28年6月から、当初の契約期間である2年経過後は、いつでも契約解除料なく解約できる新たなプランを導入した。

【MNO各社の利用期間拘束及びその自動更新に伴う契約の現状】

○NTTドコモ



○KDDI、ソフトバンク



※国内通話かけ放題となる料金プランの場合の料金を記載。

(出所) 総務省 モバイル市場の公正競争促進に関する検討会報告書

KDDI株式会社とソフトバンク株式会社の新しい料金プランは、2年縛りのプランと比べて毎月300円高い通信料金が設定されており、最初の2年間で7,200円（2年縛りの契約解除料は9,500円）を追加して支払う必要があり、また、32か月以上経過してから解約する場合には、既に契約解除料以上の額を追加して支払うこととなるため、そもそも消費者にとって、実質的な選択肢として機能するプランとなっていない⁹。

一方、株式会社NTTドコモの新しい料金プランは、毎月の追加料金が必要なく、2年経過後については、契約解除料なしでいつでも解約できる。ただし、契約の更新時に、2年縛りを継続する利用者に対してのみ長期利用者割引を適用し、端末の購入等に利用可能な3,000円相当のポイントを付与する（平成30年5月時点）など、当該料金プランとの差をつけて、消費者を従来の2年縛りに誘引している。

⁹ この点、総務省の「モバイル市場の公正競争促進に関する検討会報告書」においては、期間拘束のないプランについて十分な説明や料金水準の検討を行うこと等により、利用者のプラン選択が実質的に機能するものとする必要があるとされた。

契約解除料は利用者にとってスイッチングコストとなり得るものであるが、現在のところ、MNO 3社の利用者は、2年縛りを選択し続けることが多いと指摘されている。

(3) 将来的な端末の下取りや同じプログラムへの加入等を前提としたプログラム（いわゆる「4年縛り」）

KDDI株式会社及びソフトバンク株式会社は、平成29年7月以降、端末を4年（48回）の割賦払いとし、一定期間経過後¹⁰、旧端末を下取りに出すこと、新端末についても同プログラムに加入すること等を条件に最大2年（24回分）の端末の残債を免除するプログラム（以下「4年縛り」という。）を導入した。

【iPhone8で4年縛りプログラムに加入し、残債免除を受ける場合のイメージ】



しかし、4年縛りは、上記の条件を満たさない場合の負担が大きいことから、一度4年縛りを契約してしまうと、利用者のスイッチングコストが高まり、他の通信会社への乗換えが実質的に困難になるおそれがある（4年後、6年後等、2年ごとに同様の問題が生じ得る）。

また、4年縛りは消費者に対して、あたかも端末を半額で購入できるかのような印象を与えているとも考えられ、4年縛りのプログラムの表記や、店舗での実際の説明振りによっては、利用者がプログラムのメリット・デメリットを正確に理解しないままに契約してしまうおそれがある。

さらに、4年縛りは、将来の端末の下取りを条件としているため、4年縛りを利用している消費者については、4年縛りを解約しない限り、MNOに使用した端末を下取りされることになる。

¹⁰ KDDI株式会社では、12か月以上同一機種を使用し、13か月目以降に機種変更を行うこと、ソフトバンク株式会社では、24か月以上同一機種を使用し、25か月目以降に機種変更を行うことが要件とされる。ただし、いずれも免除される端末の残債は最大24か月分である。

(4) SIMロック

MNOは、その販売する端末に、特定のSIMカードが差し込まれた場合にのみ当該特定の事業者の通信役務を利用できるよう設定することにより、当該端末を用いて他の通信役務を利用することを制限（以下「SIMロック」という。）している場合がほとんどである。

平成28年度調査においては、SIMロックは他のMNO、MVNOへの乗換えのスイッチングコストを増加させるものであり、SIMロックを設定しないことが望ましいとしていたが、平成28年度調査の公表以降も依然としてMNO3社は盗難防止等の観点から、SIMロック自体は必要として設定している。

総務省は「モバイルサービスの提供条件・端末に関する指針」において、MNOと契約する消費者が割賦払いによって端末を購入する場合には、SIMロックを解除できるまでの期間を100日程度以下に短縮すること、一括払いによって端末を購入する場合には当該端末の代金の支払いを確認後、即時にSIMロック解除を可能とすること、平成29年8月1日以降に新たに発売された端末について、自社回線網を使うMVNO向けSIMロックを廃止することなどを求めており、これを受けてMNOはSIMロックの解除に応じる要件を緩和している¹¹。

しかし、消費者が通信会社を乗り換えようとする際には、SIMロックの解除に係る手続きが必要で、販売代理店で解除する場合には3,000円の手数料を支払う必要がある¹²など、SIMロックはスイッチングコストになり得るものである。

また、消費者が端末を保持したまま通信会社を変更しようとする場合には、消費者は必要に応じてSIMロックを解除するが、常に消費者自らがSIMロックを解除するとは限らない。したがって、消費者はSIMロックを解除せずに中古端末販売事業者等に売却する可能性があるが、現在、中古端末のSIMロック解除にはMNO3社とも対応しておらず、中古市場で端末を購入する消費者はSIMロックがかかっている中古端末のSIMロックを解除することはできない。これは、当該中古端末の価値を減少させるだけでなく、中古端末の流通市場（個人間売買を含む）が健全に成長していく上でのリスク要因として認識され、市場の発展を妨げかねないと考えられる。

¹¹ 現在、MNO3社では、端末代金を割賦で支払っている場合は、100日経過後（101日目以降）にSIMロック解除を受け付け、端末代金を一括で支払っている場合は、即日又は支払いの確認後にSIMロック解除を受け付けている。また、自社回線網を使うMVNO向けSIMロックの解除については、従来から対応していた株式会社NTTドコモに加え、平成29年8月1日以降に発売した端末については、KDDI株式会社及びソフトバンク株式会社でも対応している。

¹² インターネット上で、消費者が自ら手続を行う場合は無料でSIMロックの解除ができる。

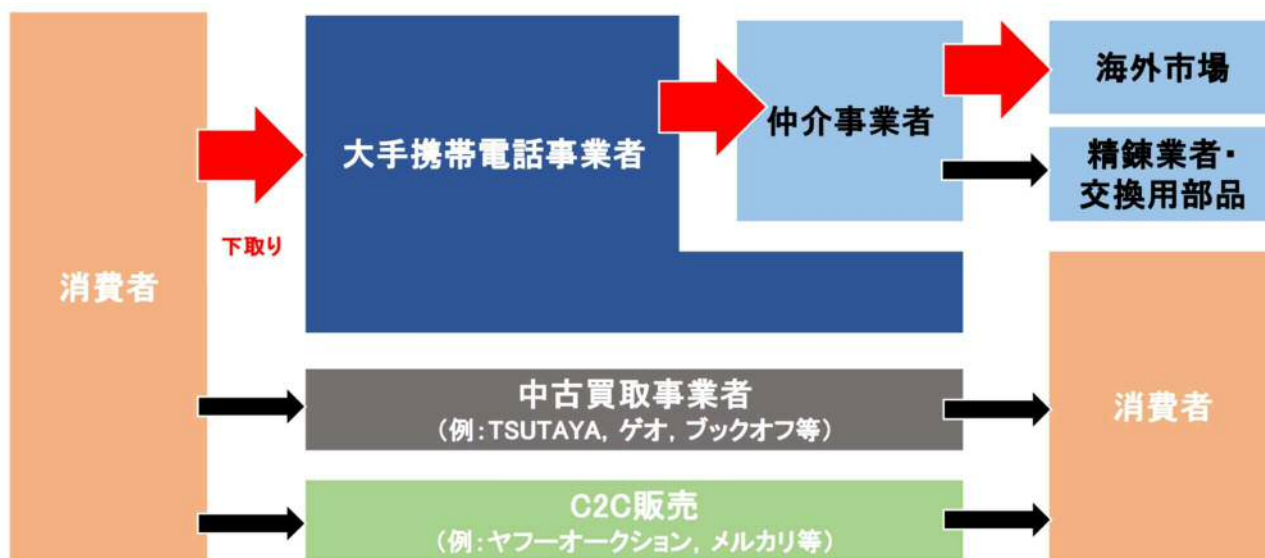
(5) その他解約の際のスイッチングコストになり得るもの

上記以外にも、消費者にとってスイッチングコストとなり得るものがある。例えば、契約の解約月の通信料金等について日割り計算をしないこと¹³、携帯電話番号ポータビリティ(MNP) 手続における手数料等、消費者は解約の際に様々な手数料等を支払わなければならない、期間拘束契約の更新月に解約したとしても、これらが組み合わされることで、契約解除料以上の金額になることがある。

(6) 中古端末の流通

平成28年度調査においては、MNOが下取りをした中古端末の国内での販売を端末メーカーが制限することや、MNO等が不当に高い価格で中古端末を購入することは、独占禁止法上問題となるおそれがあるとしていた。

平成28年度のスマートフォンの出荷台数は3013万台であるのに対して¹⁴、中古スマートフォンの販売数は158万台で¹⁵、シェアはわずか5%程度であり、平成28年度調査の公表以降も依然として中古端末の流通数は増加していない状況にある。



(出所) 総務省モバイル市場の公正競争促進に関する検討会 第1回会合事務局説明資料を基に作成

このような状況において、MNO3社は中古端末のSIMロック解除に対応しておらず、これは中古端末の流通を制限する効果を持ち得る。また、MNOは4年縛りを提供するようになったが、これは将来の端末の下取りを前提とするものであり、現在の端末利用者が当該端末を

¹³ 新規契約時には、通信料金について日割り計算している。

¹⁴ 株式会社MM総研の「2016年度通期国内携帯電話端末出荷概況」に基づく。

¹⁵ 株式会社MM総研の「中古携帯端末の利用実態と市場規模(2017年10月調査)」に基づく。

中古市場に将来提供する機会の減少につながる可能性がある。なお、少なくとも現時点においては、MNO 3社は下取りした端末を仲介事業者に販売するに際して、国内市場への販売を禁止する契約条項を設けていないとしている¹⁶。

(7) MNOの通信網等に対するアクセス

平成28年度調査においては、通信サービスの多様化（独自の海外ローミングサービス、IoT対応サービスの提供）に資するMVNO独自のSIMの発行等を可能とするよう、MNOのHLR/HSS¹⁷がMVNOに開放されることが望ましいとしていた。

平成28年度調査の公表以降、MVNOのHLR/HSSに対するアクセスが進み、実際にHLR/HSSの利用を行っているMVNOも出てきているが、引き続きこのような形でのアクセスが進展していくかどうかについては、今後の状況を注視する必要がある¹⁸。

(8) 端末購入に係る割賦総額の固定

平成28年度調査においては、MNOが端末購入に係る割賦契約の総額を機種ごとに固定することにより、実質的に販売代理店の端末の販売価格を拘束する場合には独占禁止法問題となるおそれがあるとしていた。

平成28年度調査の公表以降、MNO 3社間の販売代理店ごとに差はあるものの、割賦販売時の総額及びその配分を概ね独自に設定できるようになっている。

5 携帯電話市場における消費者の認識・行動の特性

(1) 消費者の選択の重要性（消費者アンケートの趣旨）

携帯電話市場の契約は、端末購入時の割引（端末購入補助）や各種キャンペーンの適用について細かい条件があるなど、消費者がその内容を完全に理解するのは難しいと指摘されている。

¹⁶ 株式会社NTTドコモ及びKDDI株式会社は、このような契約条項を設けていたものの、平成28年度調査の公表以降、このような契約条項を自ら速やかに削除したと回答があった。

一方、ソフトバンク株式会社については、平成28年度にこのような契約条項を設けていたかどうかについては、取引先事業者との秘密保持契約が存在するため回答を差し控えるとしており、また、平成29年度についても、このような契約条項を設けていたかどうかについては、取引先事業者との秘密保持契約が存在するため回答を差し控えているが、平成30年度についてはこのような契約条項は存在しないと回答があった。

¹⁷ HLR/HSSとは、携帯電話番号、端末の所在地、顧客の契約状況といったネットワーク制御に必要な情報を管理するデータベースである。

¹⁸ 携帯電話分野における意見交換会（第2回）におけるMVNOへのヒアリングでは、一部のMVNOから、高額な開発費用が請求されるなど、接続による実質的な開放が進まないとの意見が述べられている。

これを踏まえ、総務省は「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」において、携帯電話の契約の締結又は媒介等をする際には、事業者が消費者が最低限理解すべき事項の説明義務を課している。なお、消費者からのスマートフォンに関する相談件数は、平成28年度までは増加している¹⁹。

市場において事業者の十分な競争が行われるためには、消費者による合理的な商品・役務の選択²⁰が機能することが重要な要素であることから、携帯電話市場の消費者がどのような選好を有しているか、実際の選択との乖離があるとすればそれはなぜ生じているのかを検討するため、MNO及びMVNOを利用する消費者（携帯電話利用者）に対するウェブアンケートを実施した²¹。

(2) 消費者アンケート結果の概要（別紙2参照）

ア 携帯電話の契約に対する消費者の認識

(アンケート結果)

- 約8割のMNO利用者が携帯電話の契約時に販売代理店等において、契約条件について「丁寧な説明を受けた」又は「簡単な説明を受けた」と回答した。また、契約時に説明を受けたMNO利用者のうち、8割強が説明について「理解できた」又は「ある程度は理解できた」と回答した。
- 契約時に必ず説明を受ける事項²²である違約金の金額について、知らないと回答するMNO利用者が過半数であった（MVNO利用者は、6割強が知っていると回答。）。また、知っていると回答したMNO利用者のうち、約6割が正確な水準の金額を答えられなかった。

¹⁹ 全国消費生活情報ネットワークシステム（PIO-NET）に寄せられた苦情・相談件数は以下のとおり（国民生活センターホームページに基づく）。

スマートフォンに関する相談件数（※1）

年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017
相談件数	7,554	9,321	9,564	13,733	14,250	13,661（前年同期 13,398）

相談件数は2018年3月31日現在（消費生活センター等からの経由相談は含まれていません）

※1 「携帯電話サービス」「携帯電話」に区分されるもののうち、スマートフォンであると判別ができたものと「スマートフォン」「モバイルデータ通信」の相談で、通話料・パケット通信料、機器や通信サービスの品質など、スマートフォンそのものに関する相談件数。

²⁰ 消費者ごとに選好（何を重視するか等）は異なるので、合理的な選択も消費者ごとの選好によって変わることはいうまでもない。

²¹ MNO利用者2,000人、MVNO利用者2,000人に対して実施した。

²² 「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」において定められている消費者が最低限理解すべき事項。

- 現在契約しているMNOと2年以上契約しているMNO利用者のうち、多くの利用者が受けているはずの契約更新期間の通知について、6割強が通知を受けていない又は覚えていないと回答した。
- 約6割のMNO利用者が通信役務と端末の契約は別々に契約できることを知らないと回答した。一方、MVNO利用者の約8割は別々に契約できることを知っていると回答した。
- MNO及びMVNOのどちらとも契約の経験がある利用者のうち約8割が、MNOの契約プランは複雑であると回答し、約3割の利用者がMVNOの契約プランは複雑であると回答した。

(アンケート結果から考えられること)

- MNO利用者及びMVNO利用者の多くは、自身が携帯電話の契約に際して、契約事項の説明を受けたことを認識し、また契約内容を少なくともある程度は理解していると自己評価している。
- MNO利用者は、携帯電話の契約時に説明を受ける基本的な事項等であっても必ずしも十分に理解できていないか、理解したと思っても、その理解が限定的なものにとどまっている可能性がある。また、MVNO利用者よりもその傾向が強い可能性がある。
- MNOの契約プランを複雑と考える利用者は、MVNOの契約プランを複雑と考える利用者より多い。

イ 他の通信会社への乗換え

(アンケート結果)

- MNO利用者に対して、MVNOの料金はMNOに比べてどれくらい安いと考えるかについて、月額を回答するグループと2年間の総額を回答するグループに分けて質問した。月額を回答するグループの最頻値は2,000円～3,000円、2年間の総額を回答するグループの最頻値は0～24,000円であった。

- MNO利用者のうち約5割が、料金や通信品質にかかわらず、他社の通信プランへは契約を乗り換えないと回答した（MVNO利用者は約3割が同様の回答）。その理由として、当該選択をしたMNO利用者のうち約5割が現在の契約プランに問題がないから、約3割が乗り換える通信会社やその契約プランを調べるのが面倒だから、約2割が家族とのシェア割引や通信量の共有をしているから、約2割が別の通信会社に乗り換えることはリスクがあるから、約1割がキャリアメールをよく使うから、約1割が固定通信回線とのセット割引があるから、約1割が乗り換える際に解約にかかるコストがどれくらいになるのかわからないからと回答した（複数回答）。
- MNO利用者に対して、MNOに比べてどれくらい安くなればMVNOに乗り換えるかを、月額で示された選択肢から回答するグループと2年間の総額で示された選択肢から回答するグループに分けて質問した。その結果によると、月額で2,000円安くなると言われた場合は約1割が乗り換え、3,000円安くなると言われた場合には2割強が乗り換えることになる。一方、2年間の総額で48,000円安くなると言われた場合は3割強が乗り換え、72,000円安くなると言われた場合は約5割が乗り換えることになる（月額2,000円は2年間の総額で48,000円、月額3,000円は2年間の総額で72,000円であることから、実質的に同じ金額でも2年間の総額で示された方が乗り換えるという回答が多くなっていると言える。MVNO利用者に対しても類似の質問を行った結果、同様の傾向が見られた。）。
- 条件が合えばMVNOに乗り換えると回答したMNO利用者は、違約金（中途解約金）がある場合には約6割、端末の残債・端末購入補助がある場合には約7割が、現在の通信会社にとどまると回答した（MVNO利用者に対しても類似の質問を行った結果、同様の傾向が見られた。）。

（アンケート結果から考えられること）

- 通信料金や通信品質にかかわらず、現在契約している通信会社を乗り換えるつもりがないMNO利用者が約半数存在する。
- 消費者は、実質的に同じ割引額を長期間の累積した金額で示される場合と短期の金額で示された場合では前者に誘引されやすい（短期間の金額で示された割引額を過少評価す

る) 傾向があると考えられる。

- 違約金や端末の残債・端末購入補助の存在は、利用者にとってスイッチングコストとなっている可能性がある。また、一部の消費者にとって、乗り換える際に解約にかかるコストが予測し辛いことは、乗換えを躊躇させる要因になっている可能性がある。

ウ MNOを想定したプランとMVNOを想定したプランの選択

(アンケート結果)

- これから新規にスマートフォンを契約するという前提で、MNOを想定したプラン(最新の端末を分割払いにし、MNOの平均的な通信料金を組み合わせたプラン)と、MVNOを想定したプラン(MNOと同じくらいの性能だが少し安価な端末を一括払いにし、MVNOの平均的な通信料金を組み合わせたプラン)を示したところ、MNO利用者の6割強がMVNOを想定したプランを選択すると回答した(MVNO利用者は8割強)。

(アンケート結果から考えられること)

- 実際のMNOとMVNOのシェアを考慮すると、MVNOを想定したプランを選択する利用者が多く、消費者の選好と実際の選択との間に乖離が生じている可能性がある。
- その要因として、①アンケートでは新規で契約する前提で回答してもらっているが、実際の契約を変更するかどうかについては、現状維持を望む心理性向(現状維持バイアス)が働くと考えられること、②契約を変更しようとしても、スイッチングコストが発生することがその妨げになっている可能性があること、③新規契約や契約変更をすることも、消費者の本来の選好に沿った選択が何らかの事情によりなされていない可能性があること、などが考えられる。

6 競争政策上の考え方

(1) 通信と端末のセット販売

通信役務の料金や端末の販売価格について、値引きやキャッシュバックが行われることは、価格競争の表れであり、それ自体は望ましいことである。

しかし、通信と端末のセット販売において端末代金を大幅に値引く販売方法は、端末の大幅

な割引に誘引される消費者をそのような販売方法を採用することが可能なMNO3社との契約へ誘引するため、MVNOに対し、MNOは競争上優位な地位を獲得する。

この点、総務省は過度の端末購入補助の是正に取り組んでおり、これは電気通信事業法の趣旨・目的に沿ったものであるとともに、MVNOの競争環境の確保の観点からも評価できるものである。

端末市場において、MNO各社が販売する端末のシェアは約9割であり、また、前記販売方法がMNO各社によって並行して採られているという状況を踏まえれば、前記販売方法が、他の事業者の事業活動を困難にさせる場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占等）。この場合、MNO相互の意思の連絡が無く、MNO各社の個別の判断に基づくものであったとしても、それぞれの行為が独占禁止法上問題となるおそれがある。

なお、通常、販売代理店が独自の判断において行う端末代金の割引やキャッシュバックは独占禁止法上問題となるものではないが、販売代理店が、端末をその提供に要する費用を著しく下回る価格で販売するなどにより、「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方」（平成21年12月18日 公正取引委員会）²³で示されている事項を満たす場合は、独占禁止法上問題となるおそれがある（不当廉売²⁴）。

また、端末の本来の価格として表示された価格での販売実績がないなど、根拠のない価格からの大幅な値引き額や値引き率を強調することで、他の事業者に係るものよりも著しく有利であると消費者を誤認させ不当に誘引する場合には、景品表示法²⁵上問題となるおそれがある²⁶。

消費者アンケートの結果によると、実際のMVNO利用者の割合と消費者の選好との間に乖離が生じている可能性があり、その要因の一つとして、消費者が契約内容やその負担額の大きさについて情報が不十分なため、本来の選好に沿った選択がなされていないことが考えられる。すなわち、①MNOの契約プランを複雑と感じる消費者が多数で、MNOの実際の契約プランは一定期間にかかる費用総額のイメージが理解しづらい、②消費者は、割引額を長期間の累積した金額で示されると誘引されやすい（実質的に同じ金額でも、短期間の金額で示された割引

²³ 不当廉売の規定の運用については、「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方」（平成21年12月18日 公正取引委員会）を踏まえ、①廉売の態様（価格・費用基準及び継続性）、②他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれ、③正当な理由、の3点に留意する必要がある。ただし、具体的なケースについては、個々の事案ごとに判断を要する。

²⁴ 端末と通信が一体的に販売されていると認められる場合、値引額が端末価格より大きいというだけではコストを下回ることにはならず、通信役務の料金その他の条件を総合的に勘案する必要がある。

²⁵ 不当景品類及び不当表示防止法。

²⁶ また、ぎまんの顧客誘引として、独占禁止法上問題となる可能性もある。

額を過少評価する) 傾向がある, という状況において, MNOと契約した場合の一定期間の費用総額のイメージを持ってないまま, 一括で示される端末値引き額の大きさに誘引されて, 本来の選好に沿った選択をできていない消費者がいる可能性がある。

消費者の商品・役務の選択は, 個々の消費者の選好を反映して行われることが望ましく, MNO各社は少なくとも期間拘束契約をする場合には, 当該期間において利用者が支払う通信役務と端末代金の費用総額の目安を消費者に示すことが望ましい。また, 契約の更新時においても同様に, 更新後の拘束期間中において利用者が支払う通信役務と端末代金の費用総額の目安を消費者に示すことが望ましい²⁷。

(2) 期間拘束・自動更新付契約 (いわゆる「2年縛り」)

2年縛りについて, MNO各社は契約期間の縛りのない価格から値引きをする代わりに2年間の利用を約束してもらう (中途解約する場合には契約解除料を払ってもらう) プランであるなどと説明している。独占禁止法の観点からは, 2年縛りのないプランの料金が2年縛りを正当化するためだけに名目上設定されたもので, 実体のある価格と認められず, 全体としてみて利用者を2年間拘束すること以外に合理的な目的はないと判断される場合に, 他の事業者の事業活動を困難にさせるときには, 独占禁止法上問題となるおそれがある (私的独占, 取引妨害等)。

また, 2年縛りを自動更新することについては, その趣旨を理解又は納得できずに不満を持つ消費者が多く (例: 10年以上も使ったのに契約解除料を請求された), これは消費者の利益とはなっていない。2年縛りの自動更新が実質的に消費者を拘束すること以外に合理的な目的はないと判断される場合に, 他の事業者の事業活動を困難にさせるときには, 独占禁止法上問題となるおそれがある (私的独占, 取引妨害等)。

(3) 将来的な端末の下取りや同じプログラムへの加入等を前提としたプログラム (いわゆる「4年縛り」)

4年縛りのプログラムは, 負担なくプログラムの解約等を行うことができる期間がなく, 一度これを選択してしまうと, 端末下取り及び同プログラムの再契約以外の選択をしようと考えても, 端末が高額になるほど消費者にとってその際の実質的な負担が大きい。同プログラムが,

²⁷ 消費者アンケートの結果からは, 更新時期を知らせるプッシュ通知は十分に認識されているとはいえず, 消費者にとって効果的なものとなるよう改善が望まれる。

消費者の契約変更を断念させることで消費者の選択権を事実上奪うものと判断される場合であって、他の事業者の事業活動を困難にさせるときには独占禁止法上問題となるおそれがある(私的独占、取引妨害等)。

また、4年縛りは、あたかも端末を半額で購入できるかのような印象を与えることも懸念され、4年縛りのプログラムの表示の仕方や、店舗での実際の説明の仕方によっては、消費者がプログラムのメリット・デメリットを十分に理解しないままに契約してしまう可能性があることから、その表示や説明の内容・方法によっては、他の事業者に係るものよりも著しく有利であると消費者を誤認させ不当に誘引する場合には、景品表示法上問題となるおそれがある²⁸。

(4) SIMロック

SIMロックは店舗等における盗難防止というMNOの都合により、主にMNOが販売する端末に設定されたものであり、SIMフリーの端末も存在する中で、端末にSIMロックを設定し、その解除について消費者から手数料(3,000円)を徴収することに関して、合理的な説明がつくとは考えにくい。SIMロックを解除する手続きが必要であること、SIMロックの解除に手数料がかかること及び中古端末についてSIMロックの解除ができないことが消費者にとって通信会社を乗り換える際の妨げとなり、他の事業者の事業活動を困難にさせる場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある(私的独占、取引妨害等)。

また、MNOは一定の要件を満たす場合にSIMロックの解除に応じることとしているが、そもそもSIMロックはMNOの都合により設定されているものであり、当該要件が満たされた場合には、MNO自らがSIMロックを解除することが望ましい。

(5) 中古端末の流通

MNOが下取りした端末について、その販売先の事業者に対して国内市場への販売を制限することは、MVNOやその利用者がMNOによるセット販売でしか販売されていない端末を入手することができなくなることにより、MVNOを排除する効果を持つ場合には、独占禁止法上問題となり得る(拘束条件付取引、取引妨害等)。下取りした端末の販売先の事業者に対して国内市場への販売を禁止する明文の契約条項がなかったとしても、実質的に国内市場への販売を制限する場合には、独占禁止法上問題となり得る。

²⁸ また、ぎまんの顧客誘引として、独占禁止法上問題となる可能性もある。

また、MNOが下取りした端末を販売する場合、国内で中古端末を販売する特定の事業者に対して販売しない又は著しく不利な条件で販売するといった行為等についても独占禁止法上問題となり得る（取引拒絶、差別取扱い等）。

特に、4年縛りを含め、MNOの端末下取りプログラムを利用する消費者が多い場合に、MNOが下取りした端末について、上記のようにその販売先の事業者に対して国内市場への販売を制限したり、国内で中古端末を販売する特定の事業者に対して販売しない又は著しく不利な条件で販売したりするときには独占禁止法上問題となりやすい。

また、消費者は必ずしもSIMロックを解除しないことから、中古端末の流通促進の観点からも、MNOがSIMロックの解除に応じることとしている要件が満たされた場合には、MNO自らがSIMロックを解除することが望ましい。

(6) スイッチングコストを高める行為等の組み合わせ

利用者のスイッチングコストを高める行為（SIMロック、2年縛り、4年縛り及びその他解約の際の費用を高める行為）等は、それぞれ単体の行為でも独占禁止法上問題となり得るが、このような行為が組み合わされる場合には、それぞれの行為に基づき発生する競争者排除効果が累積的に増幅され、独占禁止法上問題となるおそれが一層高まる（私的独占、取引妨害等）。また、根拠のない端末価格の値引き表示により不当に消費者を誘引する行為も、競争者排除効果を持ち得るため、前記の行為を独占禁止法上問題となりやすくさせる可能性がある。

(7) その他消費者の特性に応じた競争政策上望ましい対応

今回行った消費者アンケートからも、多くの消費者はMNOの提供する契約プランを複雑と感じていることが分かった。このような複雑なプランの提供は、消費者が自身に最適なプランを選択するコストを増加させることにより、消費者の現状維持バイアスを強める可能性がある（消費者アンケートの結果からも、MNO利用者の現状維持バイアスはMVNO利用者よりも強いことがうかがわれる。）。消費者に他の通信会社との比較をする機会を減少させることは、競争が十分に働かなくなるだけでなく、消費者が自らの厚生を改善する機会を失わせる可能性があり、社会全体の経済厚生の低下にもつながりかねない。

したがって、消費者が現在よりも自らにとって合理的な選択をしやすくなる（判断のコストを下げる）環境を整えることが必要である。このような観点からも、MNOは契約プランの複雑さをもたらしている要因である通信と端末の一体販売や期間拘束・自動更新付契約等の改善

をすることが、国民経済の観点からも望ましい。また、MNOは消費者の利用状況を把握していることから、各消費者の利用状況を踏まえ、定期的に消費者に最も適した契約プランを提示することなどを積極的に推進することも望ましいと考えられる。

7 MVNOの競争環境を確保するための制度上の対応等

携帯電話市場において、MNO間の競争が必ずしも十分でない中、サービスを安価に提供するMVNOの存在により、競争が生じており、消費者の選択肢の充実にもつながっている。

MVNOは、MNOが設置する通信回線網と接続又は通信回線網を利用することにより、電気通信役務等の移動体通信サービスを提供することができる。そのため、MVNOがMNOの通信回線網と接続する又は通信回線網を利用する際の接続条件や接続料がMVNOの事業活動にとっては重要な要素である²⁹。

現在のところ、携帯電話市場においては、電波の有限希少性等から、MNOの数には限りがあり、MVNOはMNO3社との間で通信回線網の接続又は利用に係る交渉を行っている。そのため、通信回線網の接続又は利用に係る交渉では、一般的にMNOが強い交渉力を有しているが³⁰、現在の制度ではMNOは、MVNOと積極的に取引、接続するインセンティブを持たない。MVNOが携帯電話市場においてMNOの競争者として機能するためにも、MNOが接続料を引き下げ、MVNOとの取引に積極的に取り組むインセンティブを持つような制度設計³¹³²を行うことが望ましい。

このような競争政策の観点からの検討については、電気通信事業法の目的（各MNOはその事業運営について、適正かつ合理的な運営の下に公正な競争を行うことを求められる）にも合致するものと考えられる。

なお、電気通信事業法では、電気通信事業者が不当な差別的取扱いを行うことは禁止されてい

²⁹ 携帯電話分野に関する意見交換会（第2回）におけるMVNOへのヒアリングでは、MVNOの事業構造において、通信収入に占める接続料の割合は極めて大きく、特にデータ利用料に関する割合が大きくなっているとの意見が述べられた。

³⁰ 総務省においては、接続料制度は、電波の有限希少性により新規参入が困難な寡占的な市場において、相対的に多数のシェアを占める者が有する接続協議における強い交渉力のため、その公平性・透明性、接続の迅速化等を担保する観点から設けられたものとしている。

³¹ また、接続料はMVNOの事業活動だけではなく、MNOの利用者料金の観点からも重要である。接続料は設備コストを含むコストベースで算出されており、この設備コストは利用者料金に大きく関係するものであり、接続料が低下する場合、MNOの設備コストの効率化を通じて、各MNOの利用者料金の低下につながると考えられる。

³² MVNOからも意見交換会において接続料や消費者の利用料金の低減のためにはこのような制度設計とすることが必要との意見が出されている。