

ネットワーク中立性に関する研究会（第6回）

1 日時 平成31年1月21日（月） 15:00～17:00

2 場所 総務省第一特別会議室（8階）

3 出席者

○構成員

森川座長、大橋座長代理、柿沼構成員、宍戸構成員、実積構成員、庄司構成員、
田中構成員、寺田構成員、林構成員

○総務省

谷脇総合通信基盤局長、秋本電気通信事業部長、竹村総合通信基盤局総務課長、山碕
事業政策課長、大村料金サービス課長、山路データ通信課長、梅村消費者行政第一課
長、中溝消費者行政第二課長、大内事業政策課調査官、佐伯事業政策課市場分析企画
官、大塚料金サービス課企画官、五十嵐データ通信課調査官、岡本消費者行政第二課
企画官、細野データ通信課課長補佐、大江データ通信課課長補佐

4 議事

(1) 構成員発表

- ・林構成員による発表
- ・田中構成員による発表

(2) 事務局からの説明

(3) 意見交換

(4) その他

【森川座長】 おはようございます。時間になりましたので、ネットワーク中立性に関する研究会を始めさせていただきます。お忙しいところ、いつもお集まりいただきまして、ありがとうございます。

カメラ撮りはございますか。

【細野データ通信課課長補佐】 カメラ撮りのご希望をいただいておりますが、皆様、いかがでしょうか。よろしいですか。

以上でございます。

【森川座長】 ありがとうございます。

それでは、初めに事務局から配付資料の確認をお願いいたします。

【細野データ通信課課長補佐】 事務局でございます。それでは、まずは、席上の資料について確認させていただきます。

皆様のお手元には、座席表、議事次第、資料6-1から6-3まで及び参考資料6-1を配付いたしております。ご確認いただきまして、不足などがございましたら事務局までお伝えください。

【森川座長】 ありがとうございます。本日は、江崎構成員が欠席ということになりますので、9名の出席ということで進めさせていただきます。

本日の議題なんですが、お手元でございますけれども、林構成員からはゼロレーティング、田中構成員からは、諸外国におけるネットワーク中立性にかかる政策動向についてご発表いただきまして、その後、事務局のほうで今までの議論を整理していただいておりますので、それをご紹介いただき、最後に先生方からそれについていろいろなご意見をいただくと。そういう段取りで進めさせていただければと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

それでは、まず、林構成員からご説明をお願いいたします。

【林構成員】 林でございます。おはようございます。

先ほどご紹介いただきましたように、私からは、お手元の資料6-1に即して、「ゼロレーティングをめぐる競争政策上の課題」ということで若干の紹介をさせていただきたいと思っております。おおむね30分程度を予定しております。海外の動向については、私の報告の後、田中先生からご紹介いただくとして、私は主に日本法上の課題と申しますか、そこを念頭に置きたいと考えております。

最初ですけれども、まず、インターネットガバナンスをめぐる一般的な認識といいますか、問題関心を述べたいのですけれども、これはよく言われているように、インターネットのガバナンスの4要素としては、Law（法）、Code/Architecture（技術を支えるシステムとその運営準則）、Market（市場）、Norms（規範）ということが言われておりますけれども、昨今のネットワーク中立性をめぐる議論というのは、いわゆる市場も激変し、デジタル技術のアーキテクチャー、いわゆるデジタル技術とそれを支えるメカニズムが急速に発展し、かつ変化していく中で、市場であるとか社会のあり方にまで広く影響を及ぼしてい

るという状況だと思います。

その中において、巨大なデジタル・プラットフォームがみずから約款であるとか利用規約であるとか、あるいはプライバシーポリシーだとか、そういった形で、いわゆるみずからのコード（自主規制）というものを策定している状況にあると思っております。

そういう中、新しい技術に法が追いついていなかったり、あるいは法を執行する能力であるとか仕組みが不足していたりと、これは諸外国どこを見てもおそらく皆そうかなと思うのですけれども、規制当局や政策当局は激変するデジタル市場を十分に監視できていないと、こういう状況の中で、いわゆる法とアーキテクチャー、あるいはコードとのある種の空隙といいますか、間隙が生じているような状況が生じております。ところで、ここでアーキテクチャーとは、使用・設計の観点からの、システム全体の概念的構造および全体組織をいい、システムの共通理解を伝えるための技術上・ビジネス上の設計、実装、標準を含みます。またコードとは、システム全体のアプリケーション・設計が満たさなければならない高水準の原則および要件を具体化したものをいうものとします。いずれにせよ、今述べた問題関心をもっている中で、EUでも新たな規則ができたり専門のオンラインプラットフォーム経済監視委員会ができたり、あるいは、日本でもご案内のとおり、昨年末に、デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会において、プラットフォームへの対応策をまとめた中間論点整理が出され、それをもとにした基本原則が策定されたところがございますけれども、それは先ほど申したような問題関心を意識したものだと思っております。

今後は、インターネットガバナンスのあるべき規範といいますか、ノームに立ち返って、特に公正かつ自由な競争というものはどうあるべきかというのを再定義あるいは再構築していく必要があるということかと思っております。特に、様々な活動がデジタル・プラットフォームのアルゴリズムや決定の上に大きく左右される状況が生じている一方、それがどのようなものであるか分からないのは適切なのかという問題がある中において、デジタル・プラットフォームをめぐる実現したい価値の共通項として重要なのは取引の公正性と透明性だとの認識を基礎に、デジタル・プラットフォームをめぐる公正な取引環境整備について検討することが必要となって参ります。

そういう問題意識、非常に広範な問題意識を背景にして、今日は今述べたあまり大きな話をしても時間が足りなくなってしまうので、その中でも特に競争政策上、いろいろ論点、議論を巻き起こしておりますゼロレーティングにつきまして議論の概観を行いたい

と思います。

最初に結論というのも変な話なんですけれども、時間の関係もありまして、最初に私の申し上げたいところをかいつままで申し上げたいと思います。

まず、いわゆるゼロレーティングですけれども、これは萌芽的なサービスでございますので、まず規制ありきではないと思います。基本的には、独禁法中心とした事後規制であったり、あるいは行為規制が基本だと思います。ただし、行政は情報の収集の面において、これは事前事後問わず、しっかり把握しておくことは非常に重要でありまして、そこは規制の発動の有無とはまた別問題であります。電気通信事業法上の行政処分としては最終的には業務改善命令というのがあるわけですけれども、そこに至る前に、都度都度に問題があれば、行政指導等で機動的に対応していくべきだと思います。非常に柔軟性のある、硬軟織り交ぜた適時適切な行政手法のミックスが不可欠だと思っております。

ゼロレーティングというのは、基本的にはこれはサービスの提供条件の話でございますので、提供時にはそれに関する利用者への十分な説明がまず必要です。というのもこれは対象のサービスであるとか料金であるとか、あるいは通信の秘密の保護の問題であるとか、顧客の多岐にわたる利益がかかわりますので、これが適切に実施されていることが重要でございます。ともすれば、事業者の中には自社の商品・サービスを実際より優良に表示したりすることがままあるわけですけれども、そういった優良誤認表示であるとか、あるいは有利誤認表示といった、これは景表法でも規制されているわけですけれども、こういった違法・過剰・不適切な広告表示にならないことがまず求められると思います。これはゼロレーティングにかかわらず、どのような商品・サービスであれ、それが利用者に安心して受け入れられるための大前提です。

それから、その話とは別にして、この検討会でも縷々議論がございましたように、そういったゼロレーティングの普及等に伴いまして、トラヒックの急増が潜在的な問題になっていると。もし将来、超高画質な動画、たとえば4K、8Kなんかを念頭に置いた超高画質大容量動画がどんどん帯域に流れてくるということになりますと、そういったネットワーク全体のトラヒックが膨張・急増した場合の適切なネットワーク整備を誰が整備し、誰がその費用を負担するのか。安定したネットワークの確保の費用負担をどう分担するかというのは、またこれはこれで別途大きな課題になるわけでございますけれども、それはそれとして問題点として残されているということだけ指摘させていただいて、今日はこれ以上は触れないでおきます。

競争政策的には、特に支配的事業者、これはMNOに限らず、プラットフォーム事業者であれ、あるいはOTTのようなコンテンツ事業者であれ、これは問わないわけでありませけれども、そういった支配的事業者がゼロレーティングをやったら、やり方によっては競争政策上問題だということでございます。

そのやり方によってはということがレジュメに書いてあるところですがけれども、問題ないとされるためには、少なくとも以下のような条件を満たす必要があると思います。1つは、特定の者に対する不当な差別的取り扱いがなされないことであります。これは例えば、自己の提携（アライアンス）先事業者あるいは特定関係法人であることを利用して、特定の利用者に対して、ほかの利用者と比較して不当に著しく低い料金を設定したり、あるいは、ゼロレーティングとあわせて他の電気通信役務を提供する際、双方の役務の料金を区別せずに設定したり、あるいは、当該他の事業者のコンテンツ・サービス、あるいは電気通信役務の提供を受ける者のみに対して不当に差別的に当該ゼロレーティングサービスを提供したりと、あるいは、合理的な理由なく技術的条件やサービス仕様等に差を設けたりといった、こういうことを行うことは問題であろうと思います。

あるいは、競争あるいは競争者の排除ということが競争政策上問題になりますので、ほかの競争事業者を排除あるいは弱体化させるための不適切な料金設定、典型的には供給コストを下回るような料金設定、これらがなされていないことも重要であります。

それから、MMO、あるいはOTTによる囲い込みを含めて、事業者間で不当な競争が引き起こされないことが重要でありまして、例えば、米印に書きましたように、自己がゼロレーティングを提供しているコンテンツ等を他事業者が提供することを禁止・制限するような拘束であるとか、自分のところだけにコンテンツを卸せ、他事業者に流すな、といった排他条件を付けた上でそれに応じた事業者だけにゼロレーティングを提供するようなことあります。あるいは、市場支配力を有する電気通信事業者、あるいは市場支配力を有するOTT事業者による市場支配力の濫用行為がなされないことを確保する必要があります。特定の事業者のコンテンツのみをゼロレーティングの対象にして、あるいは、そのサービスを排他的に組み合わせて、一体的に業務を行うということが蔓延しますと、それによって市場をゆがめることになり、問題だろうと思います。ここでは、電気通信事業者のみを念頭に置いているわけではなくて、市場支配力の濫用が問題となるのは、電気通信事業者であろうとOTT事業者であろうと、そこは関係ない話でございます。

3ページに行きまして、これはちょっとおせっかいな話かもしれませんが、この

研究会でも議論になったところでもございますが、私は、総務省というか、行政は、まずは、業界団体を含めたステークホルダーが作成・関与するガイドラインのような自主規制の策定を支援・認定することが望ましいと思っております。既にこれは、帯域制御ガイドラインでも先例があるわけでございますので、いきなり法規制に進むのではなくて、まずはそういうかたちでの共同規制がいいのではないかと考えております。

他方で、先ほど申しましたように、行政による継続的なウォッチのためには、情報・データの吸い上げ態勢、この構築はぜひとも必要でありまして、これは法令に基づき報告されるデータにとどまらず、民間による利用者調査もありますので、そこはシンクタンクなんかの調査なんかも連携しながら、ゼロレーティングを含むネット中立性に関する多様な競争慣行に関して多面的な競争評価を積極的に実施することが必要ではないかと考えております。だからといってこれは別に規制に直結するとかそういう話ではなくて、規制の有無にかかわらず、その前提として、今情報通信市場でどんなことが行われているのかについて広く市場の競争状況に関する情報収集をすることは必要不可欠であります。そして、収集した情報は行政が囲い込むのではなくて、支障の無い範囲で、できる限り、整理し一般へ公表していく必要があると思っております。

以上が大体結論なんでございますけれども、もう少しお時間を頂戴して、少し仮想事例をもとに紹介したいと思います。

例えば、こういうことが考えられるのではないかと思います。ある支配的な事業者XがYという新料金プラン、サービスあるいはプラットフォーム上でゼロレーティングを開始したらどうなるか。これは単体でする場合もともかく、あるいはXとの提携事業者であるZが提供するサービスと連携してゼロレーティングサービスを開始することもあると思えます。

こういった場合、ゼロレーティングを開始すると考えますと、その意図は、Xが有力コンテンツ事業者を提携して利用者を拡大して囲い込むことによって、自分のサービスあるいはプラットフォームの価値を高めようと、それによってお客さんを増やすという意図が考えられるわけです。こういった利用者の囲い込みは、もう一方の顧客である有力コンテンツ事業者を囲い込む効果も持ちうるわけでありまして、いわゆる市場の二面性の話であります。こういった囲い込み自体は、別に通常の競い合いの過程でもあるわけですが、次のような場合には競争法に抵触するおそれがあるだろうと思えます。

例えばレジュメ3ページの①ですけれども、Xの一般ユーザーに対して、ほかのプラッ

トフォームを利用させないようにする場合です。これは利用者サイドの排除効果の話でありますけれども、ただ、これは今の取引慣行を見ておきますと、いわゆるキャリアフリー化が進んでいますので、あまり問題にはならないだろうと思います。ただこれが進んできますと、ユーザーにとってはサービスの選択肢が狭まって、結局は囲い込みをやろうとしている事業者のサービスの価値の低下にもつながり、顧客離れを引き起こしますので、こういう可能性は、現在は少ないのかもしれませんが。

次に、②ですけれども、Xが電気通信事業者だとすると、上位のコンテンツ提供事業者に対してほかのプラットフォームを利用しないように求めるような場合、自分のところだけに卸してくれ、あるいは優遇してくれと言うような場合ですね。これは、後で少し紹介します公取の排除措置命令の対象になったDeNAに関する事件というのがあるんですけれども、これなどは典型的な場合であります。

前提ですけれども、確認しておかなければならないのは、先ほど申しましたように、ゼロレーティングはそれ自体が競争手段として不公正だというわけではありません。これは価格設定の自由を行使するものでありますし、特定のユーザーに対しては便益を享受させるものでありますので、それ自体は取引社会においては日常茶飯事であります。したがって、レジュメ4ページに移っていただきまして、先ほど来、強調しておりますように、正当な理由なく排除効果をもたらし、市場競争を阻害するような場合に限って、これは競争の実質的制限なり公正競争阻害性ありだということでありまして、これは平たく言いますと、「他者排除」ということでありますけれども、ほかの事業者の事業活動を困難にさせるようなおそれがあるかどうかということでございます。

さて、ゼロレーティングと一口に申しまして、大きく分けて2つあるだろうということでレジュメ4ページの模式図を御覧下さい。これはあくまで模式的なものでございますけれども、左側のピンクで囲った、いわゆるOTTといいますか、コンテンツ等の提供事業者が主導し、あるいは協業するような場合、ゼロレーティングの提供費用、資金が上位レイヤーから拠出されるような場合、矢印で示したのが費用負担、あるいはゼロレーティングにかかるお金の流れでございます。それとは逆に、電気通信事業者が主導するような場合、図の真ん中の部分がキャリアのレイヤーでございますけれども、そこがゼロレーティングの費用負担をして、上位のレイヤーは負担しない、あるいは一部しか負担しないといった、そういう場合の2つがあると思います。

これは、どちらが良いとか悪いとかというわけではないんですけれども、またどちらの

ほうがより競争上問題だというわけでもなくて、そこはどちらであってもやりようによっては問題になり得るわけですけれども、便宜上、先ほど申しましたレジュメ3ページの②のところ、仮想例の②のところで紹介しましたけれども、ここでは便宜上、電気通信事業者が仮に主導した場合を念頭に置いて紹介したいと思います。これはくどいように強調しておりますように、電気通信事業者がやったらより問題とかそういう意味ではなくて、1つの例として挙げているにすぎませんので、その点、ご留意いただきたいところでございます。

例えば、特定のコンテンツ・アプリ事業者に対してY、これは自社プラットフォームとしますと、このYというプラットフォームを通じて提供した場合に、Xがデータ通信料を負担し、すなわち、エンドユーザーとかコンテンツプロバイダーには課金しない。ほかのアプリとかコンテンツ提供事業者には通信料を有料とする。そういうことによって、ほかのアプリ・コンテンツ提供事業者に対して、自社のプラットフォームにコンテンツを誘導したり、ほかのプラットフォームを通じてはコンテンツを提供させないようにするような行為、こういったことが問題になり得るわけでありましてけれども、5ページの上のところでございますが、競争法の見地から見た場合の核心といたしますか、問題の中心は、ほかのアプリあるいはコンテンツ提供事業者に対して、ほかのプラットフォームを通じてコンテンツを提供しないようにさせているような行為、こういった不当な働きかけがあるかどうかでございます。

ただ、これもそれ自体は別に何か間接の取引拒絶とか拘束条件付取引だと言うと、何となく悪性があるように見えるんですけども、行為自体はそれ自体は日常茶飯事でございますので、あくまで排除効果があるかどうかと。この行為それ自体が不正かどうかということではなくて、行為それ自体が不正だと言うことはできないわけでありまして、排除効果があるかどうか肝になってくるわけですけれども、それが下にいろいろ書いてあるわけですが、1つは、市場における地位。支配的事業者がということで冒頭も述べましたけれども、あくまで支配的事業者がどうかというのは、排除効果有無の一考慮要素にすぎませんで、有力な事業者がやればそれだけ市場への影響も大きいだろうという程度のものでございまして、そうでない事業者がやっても、場合によっては競争への影響がある場合も当然あるわけでありまして。

判断基準ですけれども、そういう意味で、有力な事業者かどうかは究極的に問題なのではなくて、あるいは支配的事業者かどうか問われるべきではなくて、それらの事業者の

行為によって、競争者の取引の機会が減少して、ほかにかわり得る取引先を容易に見出すことができなくなるかどうか。これはB to Bの場合もそうですし、B to Cの場合、利用者が事実上、ゼロレーティングをやっている事業者以外の選択肢をとり得ないような場合も同じように問題になるわけですが、こういった場合には選択肢がなくなるといのは、競争上、やはり問題だということで、これは公正な競争を阻害するおそれがあるということでございます。

1 ページおめくりいただきまして、6 ページ、大変駆け足で進んでいって恐縮でございますけれども、先ほど申しました基準、競争者の取引の機会が減少したり、あるいは、ほかにかわり得る取引先を容易に見出すことができなくなるおそれがあるかどうかという点で、よく独禁法業界では、流通・取引慣行ガイドライン、リアルのお店を主として念頭に置いて出来たガイドラインですけれども、これはバーチャルな、デジタルの場合にも適用されて、例えば、市場全体の状況、集中度だとか商品の特性だとか差別化の程度だとか流通経路だとか新規参入の容易性の有無とか、あるいはシェアとか、市場における相手方の数だとか地位、行為の態様だとか、こういったものを総合的に勘案すると。こういった考慮要素は、例えば、私的独占というのが独禁法の中にあるわけですが、その中で排除しというのが行為要件にございまして、その排除の成否を判断する際の考慮要素にも移植されておりまして、最高裁判決においても追認されているところでございます。

1 つ例を挙げますと、先ほど少し言及いたしましたDeNAの事件というのがございまして、7 ページにポンチ絵を描いてございますけれども、それを横目で見ながら、どういう事案かといいますと、特定ソーシャルゲーム事業者、いわゆるコンテンツ事業者、ゲームをつくっている事業者に対して、卸先としては、これは8年ほど前の事件でございますので、当時、DeNAのMobaageというプラットフォームとグリー社のGREEというプラットフォームがあるわけですが、DeNAがGREEという、他社の、ライバルのプラットフォームを通じてコンテンツ事業者がソーシャルゲームを提供した場合には、DeNAの、この図にありますように、イチオシゲームだとか新着ゲームだとかカテゴリー検索だとか、こういったもののリンクを張らせないとしたわけです。そういうことによって、リンクが張られないと、ユーザーにそのゲームの存在を知られず、結局そのゲームを利用してもらえないこととなりますので、そのゲームの存在がわからないままである、そういうことによって、コンテンツ提供事業者に対してGREEを通じてソーシャルゲームを提供しないように、言いかえれば、うちのところだけに卸すようにさせていた行

為が取引妨害だと、不公正な取引方法だとされました。

こういう場合が問題になりまして、これは別にリンクを張らないというだけが問題なのではなくて、G R E Eを通じてソーシャルゲームを提供しない代わりにリベートを提供するとか、別に排除の手段は何でもいいわけですがけれども、手段は問わないわけですがけれども、こういった妨害行為によって困り込むことが一つ問題になり得るところであります。

7ページの、もう一つ考えられるのは、ゼロレーティングでございますので、ある種、不当廉売というか、あるいは差別対価ということが考えられるわけですがけれども、ただ、ゼロレーティングの事実関係では難しいんじゃないかと思えます。不当廉売と言うためには、供給に要する費用を著しく下回るとか費用割れということを認定しなければならないわけですがけれども、費用がいかほどで、その費用割れということの立証がかなり難しいだろうと思えます。

1つ先例を挙げたのが、7ページの有線ブロードという事件がございます。これも古い事件なんですけれども、喫茶店なんかのBGMに流れている音楽なんかを配信する有線ブロードという会社が、キャンシステムを排除したというか、排除しようとした事件でありまして、有線ブロードという、当時支配的な事業者がライバルのキャンシステムを市場から追い出すために、キャンシステムの顧客に限定し非常に値引きを行ったと。例えば、無料期間を6カ月にしたり、月額聴取料を大幅に値引いたり、そういうことをして、これによってキャンシステムのシェアが著しく下がって、有線のシェアが上がったことをとらまえて、私的独占に問擬されたわけでありましてけれども、ここでも公正取引委員会の認定でははっきり費用割れだということは言っているわけでありまして、そういった客観的な市場への影響、これはシェアの増減が1年でかなり出ていますので、あるいは、行為の態様、単に価格を値引いているだけじゃなくて、従業員を大量に引き抜いたりとかそういうこともやっているわけなので、そういう行為は正常な商慣習を逸脱しているわけで、そのこともあわせて考えると、排除行為の認定は妥当であるわけですがけれども、いずれにしても、コスト割れというところで鍵になったわけではない。

こういったものを類似の事例を考えますと、ゼロレーティングのようなサービスでコスト割れというのを認定するのは難しいだろうと思えます。コスト割れを立証できないのに、料金水準の不適切性だけを問題にするのは、少なくともフォーマルな執行では無理があるだろうと思えます。行政指導等というのはいまもしかしたらあり得るかもしれませんが、あまり適切ではないように思われます。いずれにしても、不当廉売の線でゼロレーティン

グを議論するのは難しいと思いますが、ただ、ゼロレーティングのコストを、ゼロレーティングを利用しないユーザーに負担を転嫁することは依然として問題が残るわけでありまして、対事業者、対競争者との間だけではなくて、対ユーザーとの関係で利用の公平性は非常に重要でございます。

最後にですけれども、行政のとるべき方向性。これも、おまえが言うなということかもしれませんけれども、外部の人間として、こういったほうがいいんじゃないかというのを、差し出がましいようですが若干申し上げますと、現時点では、この検討会でもいろいろ議論がございましたように、黒と白の明確な線引きを示すことは困難ではないかと思います。そこで、先ほども申し上げましたように、一定の自主基準のようなものを業界に作成してもらって、そこに行政が支援をすることがベターなように思います。

加えて、情報通信市場は非常に動きが激しいですので、市場を厳密に画定して、そこで競争評価するのは難しいと思いますので、暫定的な市場概念の整理を行った上で、定点観測的に見ていくと。これは別に規制に直結するわけでは全くなくて、あくまでも行政への情報へのグリップということでございますけれども、こういったことが重要ではないかと思います。

さて、先ほど申し上げました自主基準の話でございますけれども、これは通信事業者から成る団体はたくさんございますので、ここに挙げてございます。例えば、電気通信事業者協会、MNOから構成されるものですが、あるいはテレサ協とかJAIPAとか、そのほかにもコンテンツ提供事業者、プラットフォーム事業者、消費者、消費者団体、こういった広範なステークホルダーが参画して、共同して自主規制団体を組織して、ガイドラインを作成してもらってはどうかと思います。重要なのは、消費者の利益を代弁するステークホルダーを関与させることが重要だと思います。

ガイドラインという以上は、何でも総合衡量というのではなくて、ある程度事業者の予見可能性、明確性が出るように、黒条項とか灰色条項とか白条項といった具体例の例示があるとよいかと思います。

ただ、仮にMNO、MVNOが、あるいはそれ以外の事業者が黒条項に違反したからといって、その取り組みをやめさせるのはいいかもしれませんが、除名とか、それを奇貨とした排除ということは、逆にそれはそれで独禁法上問題になりますので、そういったことは控えたほうがよい。いずれにしても、こういったガイドライン、あるいは自主基準みたいのがいいのかというのを、アドバイスが求められれば、行政としても専門的な知

見を提供してコラボしていただくということがいいんじゃないかと思います。

そういったコミュニケーションを通じて、ゼロレーティングに関して、あるいはネット中立性に関する情報が入手できますし、それとあわせてアンケート調査のようなことも引き続きやってもよいのではないかと思います。

最後に、あと5分ほどでございますけれども、今後、ゼロレーティングが本格化したような場合、コンテンツ・アプリケーション事業者、あるいはプラットフォーマー、これは冒頭に述べましたように、プラットフォーマーをいかに位置づけるかは喫緊の課題ともなっているわけでございますけれども、そういったものの影響力が増すことが想定されるわけですが、こういった事業者がネットワーク事業者たる電気通信事業者に対してどういった影響を及ぼすことが考えられるのかと。特にコンテンツ・アプリ事業者が費用負担をする形のゼロレーティングが本格化した場合の影響は何かということも考えておく必要があるだろうと思います。

今日は、電気通信事業者主導型みたいなことを念頭に置きましたけれども、そうではなくて、ピンク側のOTT主導型も十分あり得るわけでありまして、特に今後、動画等の大容量コンテンツのゼロレーティングが本格化した場合のネットワークの維持とか改修コストが相当大きくなることが想定されますので、電気通信事業者としてどういう対応をとらざるを得ないか検討しておくことも必要だろうと思います。場合によっては、費用負担の枠組みも大事になってくると思います。

そして、総務省のほうですけれども、これは単なる思いつきかもしれませんが、例えば、過去、光回線の卸売サービス等に関する制度整備のときのように、一種のアナロジーとして、ゼロレーティングの提供を開始する際に、あらかじめ定められた省令等で定められているゼロレーティングの提供条件、これに関する事項を、例えば、総務大臣に届け出をさせて、総務大臣は届け出内容を整理・公表するというスキームにしてもいいのではないかと思います。その整理・公表に当たっては、必要に応じて、NDAを締結した関係事業者から意見聴取を行ったり、あるいは審議会や電気通信市場検証会議といった既存の会議、その回は非公開になるのかもしれませんが、そういったことで報告することが考えられると思います。

いずれにしても、ゼロレーティングをはじめとするネット中立性にかかわるサービスの提供条件の公平性あるいは適正性が確保されていることを、情報をしっかり収集して、整理・公表することによって透明性を確保することが考えられるわけでありまして、光回線

の卸売サービス等に関する制度整備のアナロジーが実際にはフィージブルなのかどうかはわからないんですけども、要は総務省が規制の有無に関係なく情報自体はしっかりグリップすべきだということでございまして、いずれにしましても、提供条件の公平性あるいは適正性を外部から検証することは必要のように思われます。

私からは以上でございます。

【森川座長】 ありがとうございます。質疑応答は、田中構成員のご説明の後でまとめてお受けしたいと思います。

それでは、田中構成員からお願いいたします。

【田中構成員】 ご紹介ありがとうございました。マルチメディア振興センターの田中と申します。

今回はお時間をいただきまして、「諸外国におけるネットワーク中立性にかかる政策動向」ということで、各国、さまざまなネットワーク中立性にかかる政策、施策等々を講じているところですけども、そちらの概要のご紹介を進めていきたいと思っております。

冒頭で恐縮ではありますが、まだ内容を精査し尽くしたというよりも、今、諸外国でこういった取り組みが見られるというようなご紹介になっておりまして、もし詳細等についてご質問をいただいた場合には、また別途、お答えする機会をいただければありがたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

目次といたしまして、初めにレイヤー構造とインターネット・エコシステムのことを少し踏まえながら今回ご紹介させていただきたいと思っております。また、インターネット中立性にかかる規則、欧米諸国以外にもさまざまな動きはありますけれども、今回はアメリカとEU、英国、フランス、ドイツといった国を取り上げております。ただし、欧州につきましては、昨年10月のこちらの研究会での総務省事務局様側での詳細な整理がありますので、適宜そちらも参照しながらご紹介していきたいと思っております。

かなり雑駁な議論ではありますが、ICT産業にかかるエコシステム論とレイヤー概念から確認いたします。当たり前ではありますが、ICT産業の形成というのは、デジタル化、標準化、モジュール化ということで、アナログ垂直統合が解体しまして、複数の領域の多様な企業群が含まれる概念図がありますが、レイヤーと言われる構造のもとで、それぞれのレイヤーごとでオープンなイノベーションが進展することで、ICT産業が全体として発展してきたということがあります。

その中で、この全体を記述する概念といたしまして、ICTエコシステムというものが

近年、言及されるようになっております。このICTエコシステムとは、ICT産業を構成する要素、企業群、環境の全体を描写しようとするモデルとなっております。

例えば、フランズマンによるICTエコシステムモデルですと、ネットワークの機器のレイヤー・通信網のレイヤー、プラットフォーム、コンテンツ、アプリケーションのレイヤー、そして消費者のレイヤーというものを想定しておりまして、これを取り巻く環境として、金融市場であったり規制であったり世界的な貿易体制であったり標準化であったりということ想定しております。

こちらを踏まえまして、本発表用の、あくまでも暫定的というか便宜的なものではありませんけれども、利用者が端末を使ってネットワークにアクセスする、そして、サービスを提供する事業者はプラットフォーム、ネットワークを経由して消費者にサービスを提供することを想定しています。

ちょっと変わっているのがこの矢印なんですけれども、通常、ネットワークというと、上から3番目のレイヤーだけを想定いたしますが、基本的にネットワークをトラフィックが流れ、端末まで届いて、そこからは利用者がサービス消費を行う、情報財・経験財といった特徴を持つサービスを消費するという枠組みで見ていきたいと思っております。

これがいい図かどうかはわからないのですが、ネットワーク構造から見るネットワーク中立性というものを見てみたいと思っております。ネットワーク中立性ということについて定義があるかないかと、いつもチェックはしているんですけれども、なかなかこれということではないかなと思っております。ただし、その中で非常に焦点となる2つの要素といたしましては、トラフィックの非差別的取り扱い、もしくは、どのように管理するのかという点かと考えております。

また、この非差別的の含意なんですけれども、サービスごとに区別をしてトラフィックの取り扱いを行わないことが多いように思います。そして、このトラフィックの管理主体、近年ですとコンテンツ・デリバリー・ネットワーク等、エンドユーザーに直接つながらない中間の基幹網だったり特別専用線の回線網だったりというところもかなり出てきてはおりますけれども、基本的に政策等を考えるときには、利用者、エンドユーザー、消費者に対してアクセスサービスを提供するインターネット・アクセス・サービス、事業者を想定していることが多いかと思っております。また、差別的か公平かの判断がまだ一律に行われているという状況ではないようでした、多様なサービス、価格、提供形態が存在し、なおかつ市場が変化する中で判断が必要な場合にはケース・バイ・ケースで判断するというこ

とで進められていると思います。

こちらが、ネットワーク事業者によるトラヒックの差別的取り扱いの例として、これまで議論されてきた3つのものとして、ブロッキング、スロットリング、有償優先措置というものがあります。なぜこちらが議論の俎上に上がってきたかということですが、トラヒック管理が非差別的でないときには、基本的には全てのサービス、アプリにアクセスできる、混雑してなければということがありますけれども、全サービスにアクセスができる。クオリティーの問題等は考えないというものです。

ただし、特定のサービスをブロッキングしてしまいますと、一部のサービスがアクセスできなくなったり、もしくは、スロットリングとって帯域が細くなってしまうと、特定のサービスの品質、クオリティー・オブ・エクスペリエンスが低下してしまう。もしくは逆に、特定サービスの有償優先措置をとりますと、特定サービスのみが、特定ユーザーに対するものが品質、クオリティー・オブ・エクスペリエンスが向上します。こうした取り扱いが可能になっている状況において、どのように取り扱っていけばいいのかが議論になってきたと思っています。

こうした一般論について、ネットワーク中立性に関する制度につきまして、各国の規制当局が、それぞれの制度的な枠組みの中で検討を加えております。また、制度を検討するに当たりましては、ワークショップを種々実施したり、意見募集等を含みながら規則を定めたり、事業者によるガイドライン、規制当局等によるガイドライン、もしくは立法措置、既存の制度等で対応するという一方で、一律にこれこれの規則があるなしという状況というよりは、制度として検討が加えられているということだと思います。

また、多様な視点から検討が加えられている状況でありまして、本日の発表内容もこれで決まりというよりも、非常に流動的な状況も含むということでご理解いただければと思います。

本日取り上げますのがアメリカですけれども、主に規制当局の連邦通信委員会のFCC規則の中身に言及しながらご紹介したいと思っております。また、欧州につきましては欧州委員会とそちらの欧州連合規則と、BERECのガイドラインを取り上げます。また、この欧州の枠組みにおいて規制当局が各国存在しておりますが、各国の規制当局がオープンインターネットにかかる規則を、国内法を制度化して、運用していくことになっております。

その担当省庁が、英国の場合には通信庁、フランスの場合には連邦通信委員会（ARC

EP)、ドイツの場合には連邦ネットワーク庁となっております。いずれも、欧州の国、イギリスはブレグジット中ではありますが、欧州の枠組みの中で取り組んでおりますので、共通点がほとんどですけれども、多少経緯が違う点もありますので、そちらをご紹介します。

まず、アメリカについては、詳細な経緯は全て、もうこれまででご紹介されていますので、今々現在どうなっているのかという点を取り上げます。共和党政権のトランプ政権では、ネットワーク中立性にかかるFCC規則を改正いたしまして、前政権の同規則の規制を大幅に緩和しております。ただし、この中でも、透明性にかかる項目のみFCC規則で残している状況となっております。非常に長い経緯がありますが、最初の段階と今の段階を比較いたしますと、2005年の段階では、当時のマーチンFCC委員長が声明として、原則はこうではないかというのを掲げておりましたが、昨年になりまして、FCC規則の中で透明性という条項が残ったという状況です。これをどう捉えるかですけれども、さまざまな経緯はありながらも、インターネット中立性の規則が規則化されたということかと思っております。

細かい点となりますが、FCC規則は、Title 47のChapter IのSubchapter AのPart 8というところにありまして、タイトルが「インターネットの自由 (Internet Freedom)」という項目になります。該当部分の主眼は、サーバー、通信網のところに透明性を担保することで、消費者の選択のため正確な情報を提供することを重視している項目になっております。

その規定を見ると、民主党政権、共和党政権のいずれも、ブロードバンド・アクセス事業者による情報提供を重視しています。「enable consumers to make informed choices」ということで、情報に基づいた選択ができるように、ネットワークの管理だったり品質だったり提供条件だったりということをブロードバンドのインターネット・アクセス、つまり、最後のエンドユーザーにつなげるところを提供している事業者が情報を提供しなければいけない。

また、もう一つ、起業家だったり中小企業がサービスを開発できるような情報も提供しなければいけないという規則となっております。非常に短い規則の条文ではありますが、事業者としてはこれを遵守しなければいけない規則となっております。

これにつきまして、2005年の段階では、消費者の権利としていましたが、2018年規則では消費者の権利、entitledではなく、事業者側のshall、義務として消費者の選択

を可能にすることを規定しているのが変化かと思っております。

実際、この情報提供に対して具体的な措置を行っておりまして、FCCの情報公開ポータルを経由して、オープンインターネットにかかる情報提供をすることができるものになっております。現在、34社がこのポータル経由で情報公開しておりますけれども、もう一つ、事業者は手段がありまして、自社のウェブサイトで情報公開することも認められております。そのため、大手ブロードバンド・アクセス・サービス事業者であるベライゾン等は、自社ウェブサイトで情報公開をしております。ここにご紹介しておりますとおり、「Our network management and performance practices」と書いておりまして、クリックすると、もっと詳細な情報にアクセスできます。また、「We're committed to an open internet」ということで、オープンインターネットにコミットする姿勢も示しております。

これから欧州の状況をご紹介します。欧州は、オープン・インターネット・アクセス規則を2015年10月に採択いたしまして、翌年から施行しております。このオープン・インターネット・アクセス規則の構成としては、目的、定義、オープンなインターネットアクセスの保護、透明性確保の措置、また、これにかかる監督と執行、罰則、あと、見直し、施行と移行期間が規定されております。これについて、欧州ではトラヒックの平等・非差別的な取り扱い、もちろん合理的な管理措置は除外して、透明性を確保することを規定している内容となっております。

「オープンなインターネットアクセスのための透明性確保」という部分をピックアップしておりますけれども、インターネット・アクセス・サービス事業者が透明性を担保する、確保する措置を講じることを義務づけておりまして、コンテンツプロバイダーも含むエンドユーザーに提供されるサービス品質、プライバシー、データ保護等の影響も含んだトラヒック管理の影響について検討されています。また、こちらは欧州の特徴かと思っておりますけれども、消費者の救済ということで、各国の国内法による救済に関することも規定しております。

加えて、各国の電気通信規制機関の代表者から構成される欧州電子通信規制者機関が、ガイドラインを策定し、より詳細な判断基準も示しているということです。こちらで、もう詳細なご説明があったので省きますけれども、ゼロレーティングの提供を必ずしも阻害するものではないということなど、現実的な形のガイドラインになっていると理解しております。

その他、このガイドラインでは、各国が欧州委員会とBERECに対して毎年報告を行

う必要がありまして、その報告が行われたことについての報告書が出ておりますが、第1弾が2017年12月に公表されています。これが、2016年5月から翌年4月までの期間を対象といたしまして、30カ国がこのオープンインターネットにかかる規制についての報告を行っています。

また、昨年10月には、その1年後の期間を対象といたしまして、なぜかアイスランドがなかったんですけども、29カ国の規制当局からの報告が挙げられているということです。後でご紹介いたしますけれども、全体として適切で一貫性を持った形で各国内で規制が導入されていると評価されている状況にあります。

ただし、さらにEUのネット中立性規則とガイドラインについては、今年から来年について、また引き続き見直しも進めていこうということで検討が進められております。

その内容といたしましては、5Gが現実化しつつあるということから、5Gも含めて、エンドユーザーの権利とイノベーションのエンジンとしてのインターネット・エコシステムを考慮してレビューを実施している状況になっております。

次はイギリスに入りまして、各国の法制度化とモニタリングの状況についてご報告いたします。イギリスは欧州の規制の導入前から、2011年より、事業者、主にネットワークを保有するアクセス事業者が主体となり、自主規制ガイドラインを導入しています。企業が自主的にコンシューマーのネットワーク・アクセスだったり選択肢だったりの情報提供等の便益を向上させるための対応を実施しています。これは何回か改定されているようですけれども、最新版が2016年6月版となっております。こういった状況がある中で、イギリスとしても国内法制化を行いまして、EU規則とBERECガイドラインを遵守して、エンドユーザーの権利を保護するための制度改正を行っています。

規制当局のOfcomの役割としては、市場モニタリングにより、規則・ガイドラインに反する場合に措置をするということを行っています。また、執行状況については、「EUネット中立性規則の順守監視」という報告書を、2017年6月と2018年6月に既に報告している状況となっております。

この2つの報告書の概要としては、基本的に介入が求められるような競争に実質的被害を及ぼすような懸念はないということです。ただ、トラフィック管理の面では、情報提供が不十分ではないかとか、懸念があるかもしれないサービスはこれかもしれないというぐらゐの書きぶりですけれども、そちらについてはヒアリング等を行って、オフィシャルというよりも、コンサルティングという、情報収集などにより、ある程度対策をしたと

ということです。それによって、ネット事業者の消費者契約のトラヒック管理をより明確化することに成功したことなどが書かれているということです。

こちらにご紹介しておりますのが、英国の事業者の自主ガイドラインですが、オープン・インターネット行動規範ということで、合法的コンテンツへの公平なアクセス、コンテンツプロバイダーに対する非差別的取り扱い、明確かつ透明性のあるトラヒック管理方針の原則を定めているという状況で、欧州の規制を導入した後もこの原則は維持されて、事業者が取り組んでいるということです。

次、フランスの状況をご紹介します。基本的には同じ枠組みとなっておりますけれども、フランスの場合は先に法制度化に取り組んだということで、2011年8月に郵便・電子通信法を改正し、通信事業者に対し、技術中立で最大多数のエンドユーザーに情報アプリケーション及び各種サービスへのアクセスの提供を義務づけたということがあります。ただし、欧州のオープン・インターネット規則ができたということで、2016年10月のデジタル共和国法によりまして、各国内の規制当局に該当する機関として、ARCEPを指定しました。これにより、ARCEPがネットの開放性原則に反する通信事業者の行為に関し保全措置を科す権限が付与されたということになっております。

なぜかフランスが、イギリスやドイツと違いまして、BERECにこれこれこう報告したという報告書というものが、インターネットの市場報告の一環で、欧州のBEREC等に報告したということはあるようです。特段これについて問題があるかないかというところまではまだ情報が収集できてない状況です。

フランスの特徴としては、フランスはネット中立性のオープンインターネットにかかる欧州規則をつくる上で非常に尽力したという説明をしているということで、積極的に関与している国と自国を位置づけているということです。

さらに、ネット空間における消費者の権利拡大に向けてということで、昨年12月に、「エンドツーエンドのオープン・インターネットと消費者の選択の自由」として、現在の問題は、スマートフォンの購入時にプリインストールされているGAF Aのアプリケーションにより、ユーザーの多様なコンテンツへのアクセスが阻害されていることではないか、また、ユーザーのアプリケーション選択の自由や中小・ベンチャー企業の市場参画機会の拡大に向けた規制環境の整備を進めていく必要があるのではないかといったことが書かれているということです。

さらに、5Gサービスの開始・普及とネット中立性の両立という課題に向けても検討し

ていて、将来を見据えてネット中立性、オープンインターネットをどう取り組むかというところに意識があるということです。また、このネット中立性が重要だということで、消費者の啓発活動もウェブサイト上で行っているということです。

最後に、「ドイツのネットワーク中立性を巡る制度・規制枠組み」ということで、基本的には、2015年規則とBERECガイドラインに基づくモニタリングを実施しているということでは、ほかの国と変わりません。こちらについてもイギリスと同様に、報告書を2回、欧州委員会とBERECに出しております、ドイツのネット中立性年次報告書の一次、二次を行っております。

こちらの概要としては、もしかしたらドイツ語でもうちょっと詳しい情報があるかもしれませんが、基本的に英訳を参照しております。連邦ネットワーク庁でネットワーク中立性にかかる検討が開始されたのが、2013年のドイツテレコムの場合からだと説明されています。ただし、まだ当時、オープンインターネット規則の策定中ということで判断を保留した状況にあるということです。

これがどういうものかということ、ドイツテレコムが固定インターネットのデータ通信量に上限を設け、上限を超えた場合に384kbpsにスロットリングするというものでしたけれども、情報も不足していることから判断は加えず、国際動向も加味して協調的に対応していくという段階で終わっているものになっています。

また、第一年年次報告書としては、ドイツの場合は、主に消費者からの苦情を受けて調査を見ることが多いということです。ただし、通信品質のモニタリングメカニズムも導入しております、基本的に通信品質が地域によってあまり差がないようになっているかというのもウォッチしているということです。

この第一次の年次報告書の場合ですと、IP通話等々を禁止したケースがありまして、こちらについては連邦ネットワーク庁との協議によって事業者が利用条件を変更することで決着したと報告されています。

もう一つ、ドイツテレコムの方のゼロレーティングのケースがありまして、Spotifyという音楽配信サービスがデータ通信の利用上限に達したとき、データ利用上限に達しているにもかかわらず、Spotify以外がスロットリングされていることが判明した事例がありました。Spotifyは、スロットリングをスルーして快適に使える状況だったんですけども、これについて指摘したところ、2016年4月から、Spotifyも上限に達した後はスロットリング対象に含める形で変更されたということです。

もう一つ、StreamOnという音楽・映像配信、これ、ドイツ国内のもののようなのですが、1社のみとゼロレーティング契約をしていたという件について、この第一次報告では決定は出ていなかったという状況です。これについて、第二次報告で多少進展があり、ドイツテレコムに対してゼロレーティングによる映像配信を提供する事業者全般に、これこれの条件で一般的にはこう提供しますということで、その他の事業者もコンテンツパートナーとなることができるようにしなさいと求めました。これについてドイツテレコムが、2018年3月よりこの条件を設定しましたが、参加できないという申し入れがあったということで、まだまだ調査が続いている状況になっています。

このように、アメリカと欧州のインターネット中立性もしくはオープンインターネットにかかる取り組み、制度的対応についてご紹介してまいりましたが、一般論にはなりますが、ネットワーク中立性に関する制度ということが、インターネットのエコシステムの発展、イノベーション、ユーザーの利益を目的としていると言えると思います。

また、欧米における制度整備ですけれども、透明性にかかるFCC規則であったり、欧州のEU規則、ガイドラインになったりということで、何らかの形の国内制度を整備することが進められております。

また、欧州におけるEU規則の対応状況については、欧州全体として30カ国が取り組んでおりまして、BERECに毎年報告を実施、おおむね順調に導入・対応されていると言えると思います。

アメリカでは、複数回にわたる規制改正を経ながらも、透明性確保を重視した取り組みを行っています。欧州では、欧州全体の大きな枠組みをつくりまして、その中で各国はそれまでの取り組みを踏まえつつ、欧州に報告を行いながら、市場をウォッチしている、また、フランスのように、将来のあり方も含めた検討を加えている、また、ドイツのように、ゼロレーティングの各ケースの是正措置等々も行っていると言う状況です。なお、今回のご紹介内容が取り組みのすべてではなく、そのほか、ケースの検証だったり等々、資料があって、ご紹介し切れてないこともありますので、今回のご報告内容についてのまとめということでご承知いただければと思います。ご清聴ありがとうございました。

【森川座長】 ありがとうございます。それでは、ただいまの林先生と田中先生からのご説明に関しての質疑応答に移りたいと思いますが、お手元の参考資料の6-1に、こちら、事務局でそれぞれの携帯電話事業者等が実施しているゼロレーティングサービスを取りまとめていただいておりますので、こちらもご参考にしていただければと思っております。

す。

それでは、いかがでしょうか。質問あるいはご意見等ございましたら、お受けしたいと思いますが、いかがですか。

【寺田構成員】 先生方、ご説明ありがとうございました。林先生に質問があるんですけども、私、林先生が提案された、いろいろウォッチしていくというのはとても賛成なんですけど、現状、だから、例えば、消費者から、ドイツみたいに、例えば、Spotifyだけストリーミングが自由になっているとか、消費者からの文句があったときに、公取は現状の状況のままではできないのではないのでしょうか。現状だとどういう状況になっているのか教えていただければと思います。

【林構成員】 ご質問ありがとうございました。もちろん現状でも、ゼロレーティングなり、あるいはネット中立性にかかわる事項が、独禁法に抵触するような事態が生じれば、公正取引委員会は公正取引委員会のほうで調査をし、必要なら措置を打つということは当然あり得るわけでありましてけれども、ただ、それだけでいいのかということもあって、基本はそういう、公正取引委員会の事後規制だとか、あるいは特定の反競争行為を取り締まることがベースには来ると思うんですけども、ただ、このサービスは単に競争政策、独禁法だけの問題ではなくて、やはり広く情報を吸い上げて、消費者に悪影響が生じないようにウォッチしていく役割があって、そういう意味での事前規制、規制というか、事前の情報の収集ですね。すなわち、競争法だけでは十分な市場への監視・監督で足りるのかというと、私はそこはそうではないと思ってまして、そこは総務省なり消費者庁かもしれませんけれども、そういったところが重疊的あるいは重複的に、少なくとも情報の吸い上げをして、モニターをしていくことは非常に大事だろうと思います。

【寺田構成員】 ありがとうございます。私の拙い理解によれば、要するに、独禁法上、実際にこれは問題だと介入できるぐらいのレベルは結構ハードルが高いので、その前段階で問題となるのを、例えば、いろいろ情報を収集して、もしくは何らかの自主規制的枠組みを誘導するとか、そういうことで、もう少しソフトにできるものがあるといいという理解でよろしいですか。

【林構成員】 そうですね。公正取引委員会の場合でも、正式に措置を打たれているのは氷山の一角中の一角で、不当廉売にしても、ほとんどが警告、注意で、注意の場合には公表もされないということですので、そういった行政指導的なところでかなりの部分が解消できているわけですね。

そういったところも織りまぜていくことが重要で、もちろん電気通信事業法にも業務改善命令はありますし、それは通信の秘密の抵触であったり不当な差別を引き起こさないこと等あるので、抵触するような場合に、そこは果断に措置を打つ必要があると思うんですけども、そこに至らないような場合でも、情報を吸い上げて、競争評価をして、定点観測的にウォッチしていく仕組みは重要で、それを踏まえて、業界団体とコラボして、共同規制的なものを構築するのが、こういった非常に動きの激しい業界の枠組みとしては適切なんじゃないかと。これは多分、今日の田中先生の話でも、諸外国的にも同じようなスタンスだなと思いました。

【寺田構成員】 ありがとうございました。

【森川座長】 ありがとうございます。

じゃ、実積先生、その後、柿沼さん、お願いします。

【実積構成員】 ありがとうございます。林先生と田中先生、両方に少しずつ質問があるんですけども、林先生のご発表の中で、ゼロレーティングに関しては原則自由とか、あるいは、そもそも中立性に関して規制を前提とせずに、いわゆるライトタッチアプローチを基本として、情報入手をベースにすべきだということに関してはほんとうに賛成です。

その上で、実際のご提案に関して幾つか質問があるんですけども、1つは、ゼロレーティングに関して、コスト割れの場合は非常に問題があるだろうと。例えば、特定のサービスにゼロレーティングすることによって、ほかの人がコストを負担しているケースは問題である。原則論として非常によくわかるんですけども、例えば、プラットフォーム事業者とか通信事業者に関しては、今後は二面市場というか、1つの事業者が1つのサービスだけじゃないと。例えば、電話会社に対しても、ブロードバンドもやっているんだけど電話もやっている。それから、特定のコンテンツも提供しているケースがあるかもしれない。複数のサービスを同じシステムというか、ネットワークで提供しているようなケースにおいて、コストをどういうふうに画定すべきなのか。

経済学的に言うと、二面市場の場合は特定の市場においてはコストを大幅に下回る、場合によってはマイナスの料金というか、むしろ使ってもらうことに関して補助金を出してもいいよ、そのほうが全体的な効率性が上がるのだという議論がある中で、今のお話は、1つの事業者が1つのサービスだけを提供している、いわゆる従来型のビジネスモデルを考えておられると思ったんですけども、そのあたり、どういうふうにお考えなのかというのが1点目。

それから、マルチステークホルダーというか、業界団体主導でガイドラインというところに関して、私もまさにそのとおりだと思って、総務省でルールとかつくるのは時間もかかるし、技術の進歩で追いつけないしというのはどうしても仕方ないので、業界団体というのは思うんですけども、今の二面市場的なこと、あるいはプラットフォーマーというか、通信事業者の相手方も当然入れないとルールはつくれないと思うんですけども、そうすると、域外適用の問題が出てくるのかなと思います。

最近、通信の秘密に関して域外適用すべしというニュースが出たりしていますけれども、ああいった事業法の、いわゆる料金規制というか、独禁法の規制というものに関して、そういうものまでお考えなのかどうかというのが1つ目。

それから、もう一回コストの話になるんですけども、三者間市場というか、二面市場の場合において、特定のものに関してコスト、別の方向のマーケットに転嫁するのは問題だという話になると、似たようなものはかなり我が国には、例えば、地上波のテレビというものとか、あるいは通信事業者で言えば、通信料金でない形のキャッシュバックとか、a uさんがおられるネットフリックスプランというものに関しては、追加料金なしでネットフリックスを使えるということは、見方によると、ほかの人の通信料金で見られているというケースがあるので、そのあたり、実質的にどういうふうに区別すればいいとお考えなのかを少しお伺いしたいのが質問です。

それから、田中先生の場合は、ヨーロッパのケースは僕も非常に興味があって、語学上のハンディがあるので、こういった資料、非常に助かるんですけども、昨年、EUがインドのTRAIとの協調関係を結びますよという話があって、EUの中立性規制を見ると、ネット中立性の定義に関してはアメリカ的な定義を採用していて、ベースの考え方は似ているのかなと理解していたんですけども、インドの場合は、どちらかという世界で最も厳しい中立性規制というか、ゼロレーティングは、はなから全く禁止という規制で使っているのは認識してまして、しかも、昨年11月のIGEFの場において、ありとあらゆる中立性の場において、インドの代表が来ていて、EUと一緒によくやってみようという発言をされたのを考えると、今後のEUの規制は厳しくなる方向に行くというお考えなのか、それとも、アメリカ的に、むしろマーケットメカニズムを使って緩くなる規制になるとお考えなのか、そこのご見解をお伺いしたいと思います。

以上です。

【林構成員】 ありがとうございます。質問を3ついただいたと思うんですけども、

全てについての確にお答えできるかどうか心もとないんですが、まず、簡単に答えやすいところから、質問の2つ目のところの域外適用の話をいただきましたけれども、私、域外適用は我が国市場に悪影響、これは反競争効果なり生じている限りにおいて、ある種の効果主義的な立場をとって、そこは内外無差別に法執行すべきであって、それを域外適用と言うかどうかはともかくとして、それは果敢に躊躇なく進めるべきだと思っております。

域外適用と言うと、日本の法律が海外に触手を伸ばすみたいなイメージでとられますけれども、あくまで日本の市場において影響が生じている限り、あるいは日本の消費者、ユーザー、あるいは事業者が悪影響が生じている以上、当然、日本の独禁法なり事業法なりの管轄に属していると考えて問題ないと思います。むしろそうしないことのほうが規制のダブルスタンダードを招きかねないので、そこはちゅうちょなく進めるべきだとは思っております。

1つ目の、複数の事業者がいろいろ連携しながら、かつ二面市場を加味してということは、私もまさにおっしゃるとおりだと思っております、こういったサービスはいろんなサービスと連携して、ある種のバンドリングをしながらやるのが今の常でありまして、これは通信に限らず、電力でも何でもそうだと思うんですけれども、いろんなサービスと連携する中において、かつ、一方の市場だけを見ていたのでは一面的な評価につながりかねないので、市場二面性、あるいは多面性の中で間接的ネットワーク効果が非常に大きなものになる場合に、市場の多面性を意識した分析が不可欠で、そこは一朝一夕にできるものではないので、やはり情報の収集がそこでも重要だと。既に総務省の中にも競争評価の枠組みがありますので、そこで戦略的評価なり何なりで、まずはパイロット的に試みをするのもあり得るのではないかと思います。

3つ目は、ゼロレーティングにしても、そういうサービスの原資がどこから出ているのか、違うところから出てきているんじゃないかというような話だったと思うんですけれども、これも非常に大きな問題で、内部補助といいますか、独占的な事業分野での、あるいは特権的な権限を与えられている分野での力を利用して、競争的な分野に原資を投入して、そこでの競争をゆがめるといえるのは、これも典型的に、EUなんかでよく問題になっているState Aidみたいな議論はそれだと思いますし、すなわち国の独占的な分野をほかに転用するというやつですね。そこはそことして、市場支配力のレバレッジといいますか、そういった、ある市場の独占的な力をほかの市場に及ぼして市場支配力を拡大するという枠組みで分析していくべきだと思っております。

以上です。

【森川座長】 じゃ、田中先生。

【田中構成員】 インドについては、ネット中立性規則が、欧州のものが世界に広がって厳しくなるのかという観点で言うと、あくまでも私見ですけども、そういう捉え方ではないのかなと感じています。

ざっと見た状況ではありますが、インドのネット中立性の規則と言っておりますけれども、実際それをどのように制度化されているのかというのを見ていった場合、「オープンインターネット」とかいう単語はなかなか規則の中には出てきませんで、免許条件のほうまで落ちてくるという状況かと思っています。

インドの場合は、インフラの整備、特に通信品質の面で、実態的には品質が高くないという状況において、世界の動向を見ながら、このオープンインターネット、ネットワーク中立性に政策的な見解だったり免許条件の中に盛り込んだりしていると思いますけれども、これが世界に広がっていくというよりは、インドという国の市場の特徴と制度と市場の関係のあらわれかなということ、一般化するの少し難しいのではないかと思います。特に政策も変わったり、政権が変わると方針が変わったり、また、インドも地域によって多様性が非常にあるという状況ですので、欧州とインドの関係を見ることにおいてのみこれが世界に広がるというのはちょっと苦しい気がします。

【実積構成員】 ありがとうございます。林先生の最後のところのお話だと、要するに、通信事業者が、あるいは二面市場の相手方のプラットフォームの事業とかコンテンツ事業において市場支配力がなければ、とりたててゼロレーティングに関しては問題にならないというようなご見解ということなんでしょうか。

【林構成員】 おっしゃるとおりでございます。

【実積構成員】 ありがとうございます。

【森川座長】 それでは、柿沼さん、お願いします。

【柿沼構成員】 ご説明いただき、ありがとうございました。全相協、柿沼です。

林先生のご意見に賛同するところがございますので、お話しさせていただきますと、まず、2ページのところなんですけれども、2つ目の②のところになります。ゼロレーティングに関する利用者の説明が適切に実施されていることが重要であるということなんですけれども、今現在、説明をほんとうに消費者側が理解されているのかどうかというところに私は疑問に思うところがございます。ですので、今後提供を行うときに、例えば、選択

の自由であるとか通信の秘密がきちんと担保されるように行っていただきたいなという部分がありました。

特にセット販売などについては、まだきちんと説明がなされていない部分があると思いますので、その部分につきましては、ガイドラインなどで枠組みをある程度つくっていただきたいと思っております。

それから、8ページなんですけれども、真ん中あたりに、「ゼロレーティングのコストをゼロレーティングを利用しないユーザーに負担を転嫁することについては問題が残る」ということですが、こちらをもっともなご意見だと思います。特に、ほかのユーザーはこれを全く知らないような状況でこのようなことが行われてしまいますと、やはり問題だと思いますので、この部分についてもきちんと説明があるべきだと思っております。

それから、「業界団体による自主基準」というところの中に、プラットフォーム様、電気通信事業者協会、あとは消費者団体と入っているんですけれども、この中にもやはり消費者の団体の声もきちんと入れていただきたいと思っております。

以上です。

【森川座長】 ありがとうございます。ほかにもあるかもしれませんが、最後に、また時間を設けてございますので、そちらでいろいろなご意見等をいただければと考えております。ありがとうございます。

それでは、次の議題でございますけれども、本日含めて、今まで中立性の研究会、6回開催してまいりました。3月までに、本研究会における議論をまとめて、親委員会の特別委員会に報告していく段階となっております。そのため、本日は事務局で主要論点を整理いただいておりますので、そちらにつきまして事務局からご説明をいただいて、その後、また先生方からご意見をいただければと思っております。それでは、よろしく願いいたします。

【山路データ通信課長】 事務局から説明をさせていただきます。

我が国におきましては、事業者間の競争の中でネットワークの高度化に向けた投資が行われて、世界最高水準のブロードバンドが数多くの地域において利用可能となっております。また、事業法のさまざまな規律のもとで、2007年に取りまとめられたネットワーク中立性に関する原則を踏まえて事業者が対応を行ってきたこともあって、これまでネットワーク中立性に関する大きな問題は発生してきていないと認識をしております。

一方で、第1回目の研究会でご紹介したように、モバイル通信の重要性の増大であった

り、トラフィック量の増大、ゼロレーティングサービスといった新たなビジネスモデルの登場、SNSの普及やプラットフォームレイヤーの存在感の高まり等、インターネットをめぐる内外の環境が大きく変化しているという認識でございます。

このような環境変化の中で、インターネットがこれまで担ってきた役割を引き続き果たし、Society 5.0の基盤として、社会の公平性・公正性の向上に寄与していくためには、これまでのネットワーク中立性に関するルールの見直しが必要になっていると考えております。

これまで述べたように、インターネットに関係する主体が多様化していることに鑑みまして、これまでの議論の中で、インターネットの利用についての3原則を権利として定めではどうかというお話がございました。この2007年の懇談会によって打ち出された「消費者」を主語とした3つの原則を、事業者等も含む「利用者」を主語とする形に改めて、インターネットの利用に関する利用者の権利として明確に位置づけた上で、通信事業者等の関係者が当該権利を十分に尊重して対応するようにしていくことが重要ではないかとさせていただきます。

下の囲みで書いてありますけれども、(1)(3)(4)については、これまでの2007年の懇談会では、「消費者が」という形で書かれておりました。(1)の裏返しとして、(2)を追加する形でご提案をさせていただきます。「利用者が他の利用者に対し自由にコンテンツ・アプリケーションサービスを提供可能であること」、こちらを追加してはどうかと考えております。

次のポツに移りますが、このような環境変化の中で、トラフィック増大等への対策として講じられる措置や新たな商業的慣行の中には、一部のインターネットトラフィックを制限または優先するものなど、外形的には上記の利用者の権利を制限している、または事業法の規定に抵触していると解される可能性があるものもあります。そういった可能性があるような具体的事項について、次のページですけれども、予見性を確保する観点から、合理的な措置または慣行として許容される要件等を明確化するものとして、ネットワーク中立性のルールを検討してはどうかとさせていただきます。具体的な項目としては、帯域制御、優先制御、ゼロレーティング、スポンサードコンテンツというものを挙げさせていただきます。

こういった具体的なルールを考える上では、2007年の懇談会で示された2つの基本的視点、ネットワーク利用の公平性とコスト負担の公平性に、3つ追加して全体で5つの視

点から検討してはどうかということで書かせていただいております。四角囲みのところの(ウ)ですが、レイヤー内、レイヤー間の健全な競争環境を実現するという、また、イノベーションや持続的なネットワーク投資を促進するという観点、また、十分な情報に基づく利用者の選択を確保するという、この5つの視点から検討していくことが必要ではないかとさせていただいております。

次の3ページ目以降が、前のページで述べさせていただいた具体的な事項について、「背景」と「論点」と「取組の方向性」という構成で整理をさせていただいております。「背景」というところに書かせていただいているものは、事実としておおむね、この研究会の中でコンセンサスがあったと解されるものを書かせていただいております。「論点」のところには、研究会の中で出てきた、少し対立するような意見、もしくはその論点というものを示させていただいております。それを踏まえて、この研究会として提言をする具体的なルールを「取組の方向性」というところに書かせていただいているという整理です。

まず、帯域制御に関してですが、現行の帯域制御に関するガイドラインについては、主に固定ブロードバンドを念頭に置いて、ヘビーユーザー、P2P等の特定アプリ、災害時の3類型に限定して帯域制御を許容しているということでございます。これに関して、モバイル通信を念頭に置いた記述になってない、また、ヘビーユーザーに対するものは可能になっておりますが、最近では多数の一般ユーザーが大容量の通信を行うようになっており、これまでの帯域制御のガイドラインでは限界があるといった指摘がございます。また、スマートフォンのOSやアプリの頻繁なバージョンアップによるトラヒックがネットワークの逼迫をもたらしているというような指摘もございます。

4ページ目の論点でございます。事業者の方々からは、OTT等によるネットワーク圧迫時には帯域制御を柔軟に行えるようガイドラインを見直すことが必要ではないかというご意見もいただいております。また、利用者間の公平性を踏まえつつ、ネットワークの柔軟な制御のあり方を検討してほしいというご意見もいただいております。利用者の承諾や透明性の確保を前提に、ネットワーク管理上の必要な措置は認めるべきというご意見もございました。利用者への情報提供の徹底、利用者がみずから選べる仕組みが必要であり、そういったものを確保した上で、通信の最適化に関する同意の有効性であったり、通信の秘密の侵害との関係性を検討すべきというご意見もございました。

5ページ目が取組の方向性というものでございます。現行の帯域制御ガイドラインに書いているような、トラヒック増加に関しては、基本的にはネットワーク設備の増強によっ

て対処すべきであり、帯域制御はあくまで例外的な状況において実施するものという基本原則、この基本原則を維持しつつ、合理的なネットワーク制御として認められる要件について検討を進めることが適当というふうに全体をさせていただいております。

いわゆる公平制御、全ての利用者の通信帯域を一律割合で制限するのではなく、多くの帯域を占有している利用者から利用帯域を一定の水準以下に制限することなどの可否であったり、移動通信事業者がQoEを確保するために取り組んでいる最適化といったようなものについての可否、こういったものを検討する必要があるんじゃないかということで、ネットワーク通信量の上限に達した後の通信速度制限のあるべき水準であったり、コンテンツに関する不可逆圧縮等についてもルールの明確化を検討する必要があるとさせていただいております。

最後のポツですが、利用者が十分な情報に基づき、サービスを合理的に選択して利用することを確保するため、帯域制御の運用方針について、利用者や他の事業者に対して周知すべき内容を充実・明確化するための方策等についても検討することが適当とさせていただいております。

続きまして、次が優先制御に関するルールでございます。これまでも、通信事業者が構築したネットワークの内部において、限定的な利用者に関する通信品質を管理し、サービスを提供することが行われておりまして、こういったものについては一定の合理性を有するものと考えております。

ただ、優先制御の対象とする特定のサービス・コンテンツの選別方法やその制御のあり方、当該優先制御に関する利用者間の公平など検討すべき課題は多いと理解をしております。自動運転や遠隔医療など、一定の通信品質・速度の確保が必要となるサービスもあります。今後、いろいろな技術が導入されていくことが想定されていますので、優先制御のあり方については、このような状況を見据えつつ検討を行っていくことが必要だと考えております。

7ページ目に移ります。研究会における議論、ご意見等でございますが、利用の公平性の確保に支障が生じないよう、優先される対象サービスやトラフィック、技術的条件等について一定のルールが必要ではないか。優先する帯域など制御にかかわる諸条件について、透明性、公平性・公正性が確保されるべきではないか。また、コスト負担の観点から、受益者自体の考え方の整理が必要ではないかというご意見もございました。

最終的には、エンドユーザーが持つべき基本的権利を侵害しないようにすることが必要

ではないか。利用者にとってのQ o Eを確保するために、どうQ o Sをコントロールするかという観点で、マルチステークホルダーによる合意形成が必要ではないかというようなご意見がございました。

これを踏まえまして、取組の方向性ということで8ページ目に書かせていただいております。特定のトラヒックに関して優先制御を行う場合、優先されたトラヒックを利用する一部の利用者のみならず、それ以外の一般のインターネットアクセスサービスを利用する利用者に及ぼす影響についても適切に検証を行い、不公平なサービスの提供とならないよう、十分な対処を行っていくことが求められるとさせていただいております。

インターネットを利用する権利の確保の観点から、優先制御の対象サービスを利用しない利用者のインターネットアクセスに対して過度な影響を及ぼさないといったことが、優先制御を行う場合の基本的な原則になると考えております。「一定の合理的な基準等の必要性や、情報開示・透明性の確保、優先制御時におけるネットワークコストの負担など、適切なルールの内実について今後検討を行うことが必要である」とさせていただいております。

ただし、4ポツ目でございますが、このような優先制御を必要とするようなユースケースが必ずしも明確になっておらず、この中でルールを定めることは、事業者の事業活動を過度に抑制し、事業者によるイノベーションの芽をつむ可能性も否定できないと考えております。

したがって、まず総務省においては、継続的に情報収集・調査を行うこととして、いろいろな関係者の方々とマルチステークホルダーによる優先制御に関する議論の場を設置し、合意形成を進めていくことが適当ではないかとさせていただいております。その議論の際には、総務省はレイヤー間・事業者間の立場の差異などを調整し、合意形成に向けた議論が適切に行われるよう努めていくべきであるとさせていただいております。

次のページが、ゼロレーティングやスポンサードコンテンツに関するルールでございます。実はこちらについては、今日のご議論を踏まえて、(3)で書く「取組の方向性」を整理したいと考えておりました。9ページ、10ページでは、その背景と論点しか書かせていただいておりますが、その内容を説明させていただきます。

背景としては、一部の事業者がゼロレーティングサービスを提供していると。このゼロレーティングサービス等につきましては、トラヒック増に対する設備増強費用を捻出するための方策の一つとして、こういったものに期待する電気通信事業者も存在しております。

ゼロレーティング等の商業慣行については、特定の者のサービスを優先的に取り扱うものとも言えるため、こういったものが電気通信事業法の規律であったり、ネットワーク中立性に関する一般原則等との関係で許容されるものかといったことについて、1で述べたような基本的視点等を踏まえた整理が必要であると考えております。

10ページ目に移ります。ゼロレーティングにつきましては、利用者獲得に資するという点で通信レイヤーにおける競争促進や、コンテンツの利用の促進などプラスの効果がある一方で、通信事業者がコンテンツ市場における事業者間の競争に影響を与えるとか、市場支配力を有する事業者同士が排他的な関係を構築した場合には両レイヤーにおける競争が制限されるといったマイナスの効果も予想されます。

また、コンテンツ事業者によるコスト負担がない形のゼロレーティングにつきましては、先ほども議論がございましたけれども、ゼロレーティングを利用する利用者を利用しない利用者の間での費用負担の公平性、また、コンテンツ事業者間、対象の事業者と非対象のコンテンツ事業者との間の負担の公平性といった論点もございます。

一方で、コンテンツ事業者に過大なコスト負担を求める場合には、資本力に乏しい中小コンテンツ事業者にとっての参入障壁となり、コンテンツ市場における競争を阻害する可能性があると考えております。

また、特にモバイル通信におきましては、有限希少な周波数を利用するために、場所・時間帯によって通信の集中が起きやすい性質がございますけれども、ゼロレーティングを導入することによって、トラヒックの急増による通信の逼迫を招くおそれもあるのではないかと考えております。

また、ゼロレーティングの対象になるパケットかどうかを分析する必要がありまして、そのような行為については通信の秘密の侵害に当たる可能性も指摘されております。また、ゼロレーティングの対象コンテンツを選ぶ際に、自社提供コンテンツのみをゼロレーティングの対象とした場合には、利用の公平性、不当な差別的取り扱いに該当しないかといったようなこともございまして、コンテンツ市場における影響をどのように考えるかという論点もございます。

11ページに移ります。こちらは論点、事業者から寄せられた意見でございますけれども、ゼロレーティング等の新たなビジネスモデルがスムーズに導入されるよう、規制は最小限にする方向で、ガイドライン等で整理すべきというご意見がございました。

一方で、強大な市場支配力が結びつくような状況が常態化すると、さまざまな問題があ

るということで留意が必要、一定の制限を設けるべきというようなご意見もございました。コンテンツ事業者団体からは、無差別の原則の維持が必要であって、有償のゼロレーティングは認めるべきではないというような意見も寄せられております。

また、消費者がよく理解しないまま、通信パケットの分析をされたり、コンテンツ・サービスの選択範囲が狭められたり、また、一定の方向に誘導されることがないような方策を考える必要があるというご意見もございました。また、これは主査ヒアリング、特別委員会で出された意見ですけれども、パケットのカウントの実態が消費者向けに開示されておらず、課金の適切性を検証できないというような指摘もございました。このゼロレーティング、スポンサードコンテンツに関する取組の方向性については、本日の議論も踏まえまして、次回会合で方向性を示させていただきたいと考えております。

続きまして、ネットワークへの持続的投資を確保するための仕組みについてご説明をさせていただきます。インターネットトラフィックの増加が続く中で、インターネットサービスの品質を維持・向上させるためには、インフラへの持続的投資が必要不可欠であります。一方で、通信事業者、特に下位のISPは、直接の受益者である利用者から受け取る料金を主たる原資として、インフラの運用、増強投資を行っております。

また、下位のISPというのは、上位ISPに対してトランジット料金を支払うのが通常でございます。こういう中で、下位のISPが行うネットワーク増強、投資に関しましては、下位ISPのエンドユーザーだけでなく、上位ISPや上位ISPと直接接続するコンテンツ・プラットフォーム事業者もその便益を、エンドユーザーに対するコンテンツ配信の品質向上等の形で享受しているのではないかと指摘もございます。

ただ一方で、現在の厳しい競争環境下では、下位のISPは料金の値上げが困難であり、大幅な収入の増加が見込めない状況でございます。こういう中で、インターネットアクセスサービスの品質維持のための設備投資が大きな負担となりつつあります。

論点に移ります。ネットワークコストの負担のあり方について検討が必要である、また、現状のトラフィックを正確に把握することが必要、こういったご意見が研究会で寄せられております。また、トラフィック増に対応する投資についてのコスト負担を関係事業者にどのように求めていくか議論すべきというようなご意見もございました。

また、コンテンツ事業者側からのご意見でございますが、コンテンツ事業者側でも、CDNの活用等、コンテンツをより効率的に配信するための投資を行っているというようなご意見もございました。

一方で、いろんなOSのアップデート等のトラヒックの負荷に関して、ネットワーク事業者、上位レイヤーの方々との間でいろんな議論を行ったことありますが、十分なコミュニケーションがとれておらず、現実的な課題解決に至ってないというようなご意見がございました。

社会におけるさまざまな負担をどう配分していくかが大きな問題になっており、どのような負担の配分が望ましいか議論すべきというご意見がございました。また、都市部だけでなく、地方においても通信サービスの質が維持されていくことが重要ではないかというご指摘もいただいております。

これに対しての取組の方向性が14ページでございます。コンテンツの効率的かつ安定的な配信を実現するための体制を整備して、関係事業者によるネットワーク逼迫対策の取組みをまず促進してはどうか。総務省は、レイヤー間・事業者の立場の差異などを調整し、合意形成に向けた議論が適切に行われるよう努めるべきとさせていただいております。

また、トラヒックを含めたインターネットの見える化が必要ではないか。紛争などが生じた場合に解決案を提示するような仕組みについても検討が必要であるとさせていただいております。

また、都市部一極集中型のネットワーク構成・トラヒック交換を見直す必要があるのではないかとということで、地域におけるトラヒックの交換を促すため、これまでのデータセンターの地域分散支援に加え、地域IXやCDNの活用に向けた関係事業者間の取組みを総務省が支援することが望まれるとさせていただいております。

15ページ以降が、ネットワーク中立性確保のための全体的な仕組みはどうあるべきかというところを書かせていただいております。ここまで各項目で提言されたルールや仕組みを関係事業者が尊重・遵守していくことが必要であるが、以下の2点に留意が必要であるとさせていただいております。

技術革新を含めたインターネットを取り巻く環境の流動性の高さ、予見可能性の低さ、また、ステークホルダーの多様性・関係の非対称性、こういった特徴がこの分野についてはあると考えております。

研究会においては、ネットワーク中立性の確保の仕組みについて、以下のような意見や議論がございました。公正性を保つためには情報公開が不可欠であり、ユーザーの視点も含めて検討することが必要。第三者機関または信用できる機関が正確な情報を提示し、事実に基づいた議論ができるような基盤と体制をつくるべき。恣意的なデータではない客観

的なデータを用意することが重要であり、マルチステークホルダー体制での継続的なデータ・事実を収集・提示する体制をどのように作り、支えていくかが重要。定点観測的な市場についての情報収集・公表とレイヤー間の競争状況も含めた評価が必要ではないかというご意見をいただいております。

16ページに移ります。こういった議論を踏まえ、ネットワーク中立性を確保する上で必要な規律については、自主規制の利点を生かしつつも、その不完全性やリスクを政府が補完可能な、中間的な政策手段である共同規制によるアプローチが適当ではないかとさせていただいております。

具体的には、電気通信事業法の規律を前提として、利用者の権利として最低限確保されなければならない水準や健全な競争を阻害していると認められる事例等を示したガイドラインを、行政も含めた幅広いステークホルダーの参加のもとで策定し、その遵守について問題が生じた場合には行政が介入するといった枠組みを構築するべきではないかとさせていただいております。

また、レイヤー内及びレイヤー間の公平性を担保するとともに、十分な情報に基づく利用者の選択を可能とするためには適切な情報公開が不可欠であり、以下のような情報が公開されることが望ましいとさせていただいております。インターネットアクセスサービスに関する実効速度、ゼロレーティングサービス等に係るサービス提供ポリシー、帯域制御・優先制御を実施する場合の運用ポリシーということを挙げさせていただいております。

レイヤー内及びレイヤー間の公平性・サービスの透明性維持の観点から、これらの公開された情報を持続的にモニタリングし、公正・中立的に検証するための体制整備が必要ではないか。また、サービスの品質の是正や当該開示情報の修正を求めるなどの機能を持たせることが必要ではないかとさせていただいております。

最後のページです。インターネットの利用に関する利用者の権利とネットワーク中立性のルールについては、電気通信事業者のみならず、プラットフォーム・コンテンツ事業者を含めた多様な関係者によって尊重・遵守されることが重要ではないかとさせていただいております。尊重・遵守されるためには、マルチステークホルダープロセスでネットワーク中立性に関するルールを具体化、規範として合意して、関係事業者が当該内容を尊重・遵守する共同規制による規律として機能させることが有効ではないかとさせていただいております。

また、今後本格化するサイバーフィジカルシステムの中では、こういったものは日本国

内に閉じるものではなく、データの越境流通によって世界的な広がりを持ち得るものだと考えております。インターネット上での持続的イノベーションやグローバルなデータ流通を実現する上で、ネットワーク中立性の確保は不可欠なものであると考えておきまして、我が国がまとめたネットワーク中立性のあり方をOECD等の国際会議の場に提案し、コンセンサスづくりに努めることで、国際的な制度の整合性の確保を図ることも有意義であるとさせていただきます。

以上です。

【森川座長】 ありがとうございます。こちらの資料ですけれども、整理いただいたものですが、こちら、先生方からご発表の内容とか、あるいはご意見いただいたものを中心に取りまとめさせていただいておりますが、次回の研究会では、これに基づいて中間報告書案をお示しいただくという手はずになっておりますので、その視点で先生方からご意見をいただければと思っております。時間も限られておりますが、いかがでしょうか。

【田中構成員】 ご説明ありがとうございました。非常に網羅的な論点の整理、これまでの議論の確認をしていただいて、再度、この研究会の重要性を理解できたところです。

コメントになりますけれども、今回ご紹介いたしました欧米の動向で1つ重要だと思っている点がありまして、いずれもネットワーク中立性について取り上げているというよりも、むしろオープンなインターネット、もしくは、そこから派生するイノベーションの環境を重視している、そういう意味では目的として設定されているのがオープンなインターネットとなっています。もちろん日本もこちらの理念、情報の自由な流通についてコミットしていると重々承知しておりますけれども、大枠のところの設定がオープンなインターネットから始まっているのが重要なことかと思っております。そこからネットワーク中立性という概念をここにいたしまして、個別の論点に落ちていっています。こちらでも詳細な検討を加えられておりますけれども、各国も数百ページに及ぶような検討をして、最終的には非常にコンパクトなガイドラインであったり規則の中身であったりということで焦点を絞っているところが、欧米から見ていて感じるところです。

以上です。

【森川座長】 ありがとうございます。貴重な重要なご意見、ありがとうございます。

じゃ、実積先生。

【実積構成員】 詳細な説明、ありがとうございます。基本的には田中委員の意見と同じく、オープンインターネットという、より上位というか、中立性は1つのコンポーネン

トなので、そのあたりを少し重要にしたほうがいいのかというのがあります。

まず、4つの論点というか、ネットワーク中立性に関して4つの利用者の権利というところの中で、自由にといいるところに関して、少しひっかかるというか、注記をしておくべきだろうと思うのが、自由ということになると、利用者が自分のやりたいことを全部できるというふうなことになるという意味で通常考えられるんですけども、そのためには情報提供って重要なんだろうと思います。

自由の意味というものが、欧米とかのルールを見ると、消費者が合理的にネットサービスの利用を判断できるように情報提供を行うとかという書き方をされているので、自由にといいところをもう少し詳しく、注記でも構わないので書かれたほうがわかるかと思えます。つまり、情報提供というのは、後々、この4つの条件を実現するための必要項目が出てくるわけなんですけれども、やはり情報提供があって、利用者が合理的にみずからのリテラシーで判断できるようになれば、もう少し緩い規制でライトタップアプローチというか、実効性が出てくると思えば、そこを書かれたほうがいいのかというのが1点目です。

それから、帯域制御のところなんですけれども、帯域制御のところに関して、トラヒックが増えてくることに関して、帯域制御をあくまでも例外的にしてくださいというところは、前回のガイドラインから引き継いでおられるというようなご説明がありました。前回のガイドラインのときに総務省が想定しておられたような、おそらく固定のネットワーク事業者ということで、どちらかという資本もあって体力もあってという事業者なんですけれども、今、ここで想定しているのはモバイル事業者なので、MVNOのように、それほど事業体力がないというか、小さな事業者もあるということになると、帯域制御じゃなくてネットの増強をなささいということになると、ここは新規参入の余地を狭めてしまうのではないかという懸念が少しあります。

固定網に関してはこのままでいいと思うんですけども、モバイルに関しては、ここは少し帯域制御を売るといってもいいのかなと。例えば、ゲーマーの専門のMVNOとかあって、ゲーム以外は全部制御しますよというのがあるとしても商売としてあり得るのかなと思えますし、自由な新規参入を促進しようと、あくまでも競争で物事を解決しようというのが基本的方針であれば、ここは少し制約的過ぎるのかなと。その意味で、さっきに戻りますけれども、情報提供が大事だろうなと。消費者に対して、こういうサービスを提供しますよというものがあれば、そこは我々も市場というか、消費者を信頼すべきところではないのかと思いました。

同じことが、優先制御における過度な影響を及ぼさないというところ、他の消費者に対して過度な影響を及ぼさないようにしなさいというのも同じところで、既存の利用者がいる、いわゆる大手事業者とか既にサービスを提供している事業者に対してはかかなり難しい条件であると思うんですけれども、これからサービスを提供する人に関しては、利用者に対して十分な説明さえあれば、これは許してもいいんじゃないかという気がいたします。

あと、細かい話、12ページで、上位ISP、下位ISPと使われているんですけれども、おそらくこれはもう非現行な概念で、斜め回線で直接ペアリングをつなぐというのがあることを考えると、上位、下位というよりも、大手と中小という言い方をされたほうが実態にはむしろ合っているんじゃないかと思います。アメリカの例を引いて、正しいかどうかわかりませんが、例えば、ベライゾンであれば、一番下と一番上まで1つの事業者が提供しているというケースもあるので、上位、下位の従来のレイヤーを構成しているISPの産業構造を前提として記述されると少し非現行化のスピードが速まるんじゃないかと思いました。

それから、最後になりますけれども、16ページ、2ポツ目に行政が介入する枠組みということがありますが、ここは少し事務局に確認をさせていただきたいんですけれども、この場合の介入先というのは電気通信事業者に限られないことまで考えているということなのか、それとも、あくまでも電気通信事業法で、最終的に中立性の規制をつかった、最終的なセーフティーネットとなるのが、電気通信事業者であれば業務改善命令があると理解しているんですけれども、それでは確保できないところにまで枠組みを構築すべきという提言を検討されておられるのか、そこを少し教えていただきたいと思いました。

以上です。

【山路データ通信課長】 16ページのところにつきましては、それまでも述べてきたとおり、結局、電気通信事業法の適用になる電気通信事業者とそれ以外の方々、コンテンツ・プラットフォーム事業者も含めてネットワーク中立性を一緒に守っていかねばいけないだろう、尊重していただく必要があるということで書かせていただいております。

そういう意味で、ただ、この部分、行政が介入するといったところについては、明確に事業法に基づいてとか、あとは他のレイヤーの事業者に対してどういうふうに行っていくかという、今のところ、明確な考えを持っているわけではございません。そこはいろいろなご議論をいただいたり、関係の省庁ともご意見を交わしながら考えていきたいと思っております。

【実積構成員】 わかりました。ありがとうございます。

【森川座長】 ありがとうございます。

じゃ、宍戸先生。

【宍戸構成員】 東京大学の宍戸です。資料6-3に非常に適切に、これまでの主要論点が整理されているということは、これまで田中先生、実積先生がおっしゃられたことと私も同感でございます。その上で、3点申し上げたいと思います。

第1は基本的視点の部分でございます、これも田中先生、実積先生がおっしゃられたことと同じと言えば同じなのですけれども、まずは、オープンインターネットという、客観的なというか、インターネットのあるべき姿として日本社会として考えるものがあって、それを利用者の権利という、いわば主観の側から見たのが1ページの利用者の権利の4原則になろうかと思えます。ですので、これが総論に来る。そして、ネットワーク中立性というのは、それを実現するための中間概念のようなものであるということでございますと、おそらくは2ページの5つの視点から検討するということが、具体的に、我が国におけるネットワーク中立性をブレイクダウンした視点になるんだろうと思えます。

それで、将来的にはもしかするとルール項目が上の3つにとどまらないかもしれないけれども、差し当たり3つだということで、順番が今のようなになる。まずは、オープンインターネット及び利用者の権利、視点、そしてルール項目という整理になるのではないかと、この1点目で確認的に申し上げたいこととでございます。

2点目は、その上でございますけれども、具体的なルール項目として、帯域制御、優先制御、ゼロレーティング、スポンサードコンテンツと3つ挙げられているわけですが、先ほどの利用者の権利及び自由という観点と同時に、それを実現するための公平という場合に、そこで実際に第一次的に誰と誰の、あるいは何と何が対立あるいは調整をしなければいけないものであり、そして、それをいかに公平に調整するかということが、この3つについてはやや様相が違っているのではないかと、私は不勉強でございますが、これまでお話を伺っていて感じたところでございます。

すなわち、帯域制御においては、第一次的にはヘビーユーザーとそうでないユーザーの間のいわば利益の対立という調整が問題になっているんだろうと。それに対して優先制御の場合には、例えば、社会的に確保すべき種類の通信あるいはサービスとそうでない通信、サービスであったり、あるいは、それをさらに広げていくと、利用者のQoSを高めていくといったような観点から見て、特に確保が求められるような通信トラフィックとそう

でないものという仕分けになっているんだろうと。それに対して、ゼロレーティングあるいはスポンサードコンテンツでありますと、先ほど、林先生から詳細なご報告がありましたように、他の事業者との関係での排除効果が第一次的な公平な調整を求められる利益対立の状況なのではないかということは何となく感じた次第です。

もしかすると間違っているかもしれませんが、もちろんそれぞれ調整すべき利益の対立は、その全て、3つにおいて共通して多面的にわたるのであるかと思えますけれども、それぞれにおいて、帯域制御、優先制御、ゼロレーティング、スポンサードコンテンツにおいて、第一次的に公平が求められる利益、あるいは視点が違っているのではないか。そこら辺は、これから申し上げる3番目の論点との関係で少し明確化しておいたほうがいいのではないかと考えています。

そこで3番目でございますけれども、基本的にネットワーク中立性のルールについて、政府は、それ自体としては謙抑的に、現在の予測可能性がまだ高くない状態において、できるだけ民間における自主的なルールの形成をサポートしていく、また、そのルールが形成された後、それについての違反、あるいは、そのルールの規律の確保も基本的には民間の力を重視していく。そして、それに対して政府が、せいぜい共同規制的に今のところ、かかわっていくことを念頭に置かれていることは私はほんとうだと思います。

ほんとうなのでありますが、しかし他方で、先ほど申し上げたような事情からしますと、このネットワーク中立性の3つのサブセットのルールそれぞれにおいて、いわば対立する利益状態が大分違うといったところで、例えば、大きな1個の自主規制団体をつくって、そこでそれぞれの3つのサブセットについてきちんとしたルール形成がうまくできるのかどうかということについては、何でもかんでも自主規制ですよというわけにはいかないだろう、そこは合意形成がかなり難しいところがあって、まず、この3つのサブセットを切り分けて、それぞれについてきちんとした利益調整をする、そういったことについてのコーディネートを行政が確たる方針を持ってやっていくことが必要なのではないかと考えています。

また、自主的なルールができた後、それについての違反ないしは規律の確保を言うときに、やはり今のような利益の対立状況を踏まえて、例えば、帯域制御の場合には特にヘビーユーザーの意見をきちんと聞くことを確保するであるとか、逆にゼロレーティングやスポンサードコンテンツの場合には、排除効果が及ぶと主張する事業者とそうでない事業者との間で、それぞれ、いわば手のうちを明かし切れないところがあると思いますが、その

上で違反がほんとうにあるのかなのか、あるいは、是正をどういうふうに求めていくのか、そういったことについての行政のかかわりの濃淡といったことについても、現実のネットワーク中立性のルールを貫徹していく上では必要ではないか、この点を申し上げる次第です。

長くなりましたが、以上でございます。

【森川座長】 ありがとうございます。ほかに何かございますか。もう時間もかなり押しておりますが。

柿沼さん。

【柿沼構成員】 ご説明いただきまして、ありがとうございました。基本的視点の中で、消費者を主語とした3つの原則を利用者に変更していくということなんですけれども、大きな論点の中では「利用者」という言葉になるかと思うんですが、例えば、12ページの背景のところを見ますと、利用者の中でも「エンドユーザー」とか「一般消費者」ということで文言が変わっているところがありますので、やはりレイヤーごとにどういう枠組みで「利用者」となっているのか、それとも、この話の中では「消費者」なのかというものをもう少し明確に書いていただければと思いました。

簡単ですが、以上です。

【森川座長】 ありがとうございます。先ほど事務局からもご説明がありましたけれども、ゼロレーティングに関しては、この資料では取り組みの方向性は記しておりません。それに関しては、今日の林先生のご発表、あるいはそれに対して先生方からいただいたコメントを踏まえて、つけ足していくこととなりますので、お話をお伺いしていると、基本的には林先生の結論というふうにお示しいただきましたが、それをベースに記していただくことでよろしいですか。

【大橋座長代理】 それも含めてコメントだけ申し上げますが、今回、資料6-3でいただいた内容は、私の目から見ると、この論点を考える上で、少なくとも大きな軸としては、利用者の権利を考えていくのが重要だということと、あと、その面での公平性なり透明性なり、また市場競争的な話も記されているという認識でいて、大きく言うと、その2つの軸の中での公平性、透明性だと理解しているんですが、ここで書いている内容は多分、市場競争よりもちょっと踏み込んだ内容が書いてあると理解しています。

これは、正しいんじゃないかと私は思っていて、理由は、市場競争というのは、幾つかの面で、外形的に見るだけではなかなかわからないところがあって、例えば、資本金格差な

んかは外から見れますけれども、この世界で多分、すごく難しいのは、情報の格差が非常にある世界だということだと思っています。情報の格差が生み出す市場競争のゆがみって、事後的にさえも、よっぽど知見がある行政当局じゃないととらまえられないと思うんですよ。

そういう意味で言うと、市場競争だけを念頭に置いて、この規制、ルールをつくるのは非常に不安が大きいなと。そういう意味で言うと、今回、ちょっと踏み込んだ形にしていたただいたのはよかったのかなと思います。そのプラットフォームで見れば、多分、情報の流ってプラットフォームの運営事業者は変えることができるので、そういう意味で言うと、その事業者が支配的事業者かどうかにかかわらず、そこにいる消費者はやはり一定程度、どの程度守られるべきなのかという論点はおそらくあるんだと思いますし、そういう意味で、私はこのトーンは比較的よろしいのかと思っていました。

1点、なかなかわかりづらいなと思ったのは、マルチステークホルダーアプローチというものなんですけど、事業者団体とかが存在しているのかどうかはなかなかわかりませんが、海外の事業者も含めて、マルチステークホルダーで漏れなく議論できるのかなというのは1点。これ、同じのってエネルギーの分野でもやっているんですけど、エネルギー事業者は完全に捕捉しているので、そういう意味で言うと、このマルチステークホルダーってほんとうにできるんですけど、そこがちょっとあれかなと。

それで、ここで念頭に置かれているのは、出口としては、例えば、認証制度とかそういうことなのかな、どうなのかなというのは、ちょっともやもや考えていましたが、今後詰めていくことなのかなと思います。

以上です。

【森川座長】 ありがとうございます。

じゃ、庄司先生。

【庄司構成員】 すみません、手短に。今のお話とその前の宍戸先生のお話に重なるところがあると思うんですけども、今回示されている6-3の資料の中で、情報収集、観測をもっと進めていきたいと思います。ということは非常に前進だろうと思います。

一方で、共同規制、マルチステークホルダーアプローチを考えたときに、弱小ユーザー団体からすると、やはり今、大橋先生がおっしゃったように、情報の不足とか体力の不足とかそういうことも気になります。同じ場所に出しまうと、どうしても力の強い、声の大きい情報を持っている人のほうが強くなることもあるので、情報をたくさん政府が収集

して評価しましょうという取り組みとマルチステークホルダーアプローチとの連携が非常に重要になると思います。

また、議論のプロセスが自主規制、共同規制の中で複雑になっていくと、これはまた利用者にとってわかりにくい議論になっていくことになると思います。国際的な標準も目指していくのであれば、共同規制プロセスの結果としてシンプルでわかりやすいルールが出るように配慮するか、こういったマルチステークホルダーの共同規制プロセスであるべきかというようなところについても、もう少し政府から方向性が示せると良いと思います。

以上です。

【森川座長】 ありがとうございます。いろいろなご意見をいただきまして、ほんとうにありがとうございました。この後でも構いませんので、事務局にいろいろなご意見、追加でも構いませんのでぜひインプットいただいて、それを踏まえて事務局で、次回に向けて中間報告書案を取りまとめていただければと思っております。ありがとうございます。

それでは、今後の予定について事務局からお願いいたします。

【細野データ通信課課長補佐】 事務局でございます。次回の研究会につきましては、2月の下旬の開催を予定しております。詳細な日程、会場等につきましては、別途ご案内させていただきます。

また、今、森川座長からいただきましたとおり、中間報告書の取りまとめに向けまして追加のご意見等ございましたら、ぜひ事務局までまたご連絡いただきますようお願いいたします。

以上、よろしく願いいたします。

【森川座長】 ありがとうございます。それでは、これにて第6回の中立性の検討会を終了とさせていただきます。ありがとうございました。

(以上)