

多様化・複雑化する電気通信事故の防止の在り方に関する検討会(第4回) 議事概要

1 日時:平成 25 年 6 月 20 日(木)9:00~10:50

2 場所:総務省 11 階会議室

3 出席者(敬称略)

<検討会構成員>

酒井 善則(座長)、相田 仁(座長代理)、内田 真人、小林 真寿美、平野 晋、森川 博之

<事務局>

安藤 電気通信事業部長、杉野 電気通信技術システム課長、飯村 安全・信頼性対策室長、根本 電気通信技術システム課 課長補佐、村田 電気通信技術システム課 課長補佐、柴田 電気通信技術システム課 課長補佐、山野 放送技術課 課長補佐

4 議事

(論点整理案の資料に基づき説明後、意見交換。主なやりとりは以下のとおり)

酒井座長:電気通信主任技術者の試験内容には、最新の問題が反映されているのか。

事務局:最近、IP系装置が増えてきていることを踏まえ、試験問題への反映が行われている。

酒井座長:10年、20年前に受けた人は、そのようなIP系の問題を知らないということか。

事務局:少なくとも、10年、20年前の人は、最近の試験問題で受験していないのは事実。

相田座長代理:具体的な出題内容はどこで決めているのか。

事務局:具体的な試験の範囲は省令で定められている。その他、試験問題の作成要領が試験機関で決まっており、それと関連して、電気通信主任技術者が持つべきスキルについて平成21年から22年に検討し、スキル標準という形でまとめ、公表している。

相田座長代理:それを資料としていただきたい。また、論点整理案の中で、管理規程の対象になっているとか、安全・信頼性基準で規定されているなどとあるが、これに合わせて、現在の電気通信主任技術者の試験項目やスキル標準でどうなっているかをチェックすると良いのではないか。

平野構成員:回線非設置事業者のサービスは社会的影響力が大きくなっているとの認識に賛成。昔とは状況が異なり、「回線設置＝社会的影響力大」、「回線非設置＝社会的影響力小」というわけではないとの認識を持っているので、回線非設置事業者のサービスも、社会的影響力があるとの現実に沿って必要な規制を行

うべきと考える。

また、10ページに「不具合を事前に発見することはコスト的にも困難であるため、導入後の監視体制や事故発生時の短期収束・拡大防止の取組を充実・強化」とあるが、事故により生じる損失と事前防止のためのコストのどちらが大きいかを見ることが必要。事前にコストがかかるので放置することにより、かえって事故発生による損害の方が大きくなるのであれば、事前にコストをかけた方が良いということになる。今後検証した方が良いと考える。

酒井座長：参考資料の運輸関係の例で、経営レベルの安全統括管理者を設置とあるが、レベル的には、役員クラスか。また、事故が生じた場合に、安全統括管理者の責任はどうなるのか。

事務局：安全統括管理者は、副社長や取締役などの役員クラスと承知している。また、制度上は、問題があれば、安全統括管理者を解任される場合がある。

内田構成員：同じく参考資料の運輸関係の例で、運行管理者の選任とあるが、この運行管理者は、国家試験と関係しているか。また、運行管理者には、講習制度があるか。

事務局：運行管理者も、国家試験の合格者から選任するという意味では、電気通信主任技術者と同じ形。講習制度は、確認する。

酒井座長：講習が必要か否かは、資格によって全然違う。医師免許には講習がない一方で、教員免許は講習が必要。事故の原因は色々あるが、電気通信主任技術者について、結局どこまで国が関与すべきかという話。

相田座長代理：参考資料の25ページに「電気通信事業と他の公益事業の規制比較」があるが、電気事業やガス事業は、鉄道等と比べると規制が少ないが、これは重大な事故があまりなかったからか。福島原発の事故で今後変わっていくのか。

事務局：電気事業の場合、東日本大震災の時の計画停電は国民に大きな影響があったが、個別の事故が多発して社会問題化したものは最近なかったと思う。むしろ発送電分離など電力自由化の議論が行われていると認識。なお、原子力については、電気事業・ガス事業と異なる法的枠組みが存在。

相田座長代理：各事業分野ごとに、事故が多発すると規制が増えていくということか。

酒井座長：事故の頻度と事故による社会的影響で決まってくると思われる。

事務局：電力やガスも重要だが、地域独占という形態でもあり、電気通信のように、事業者間の激しいサービス競争により、設備の増設・更改が次々に行われ、ネットワークの複雑化・高度化が進展している状況にはないと考えられる。サービスの重要性もさることながら、サービス競争やこれに伴うネットワークの複雑化・高度化の状況など、設備管理の複雑化・高度化の状況が公益事業によって異なるので、これに伴い事故の起こりやすさ等も違ってくると思う。

相田座長代理：1984年の世田谷電話局のケーブル火災が、安全性にかなり注意を払う契機になったと聞いている。その時の経験で、最近まで頑張っているということかもしれない。

酒井座長：諸外国を見ると一番規制をかけるのは緊急通信。トラヒックはそれほど大きくないが、人命に関わるものであるためかもしれない。

内田構成員：全体を見渡せる人材が必要という観点からは、電気通信主任技術者の資格について伝送交換と線路の両方を持っている人が重要となる。このような人はどれぐらいいるのか。

事務局：確認する。なお、伝送交換主任技術者であれば、専門的能力の試験科目については、伝送、無線、交換、データ通信、通信電力のいずれかで合格すれば良いので、伝送だけの専門的能力のみをチェックされて主任技術者の資格を取得した人もいるのが実態。

酒井座長：主任技術者の資格保有者が64000人とあるが、資格保有者であっても、実際に主任技術者としての業務についている人は多くはないと思う。

相田座長代理：事故報告内容の情報公開制度上の扱いはどうなっているのか。

事務局：機密情報を除き、公表するという扱いになっている。

相田座長代理：19ページに「事故報告制度は責任追及するためのものではなく、事故再発防止のための観点」とあるように、事故の再発防止が適切でなかった場合もあるが、直接の事故原因が事故報告の対象事業者でないという例も最近増えていることもあり、「事故報告＝報告事業者が悪い」ということではない、「事故報告制度は責任追及のためのものではない」とのコンセンサスのもとで、報告内容をどこまで公表するかを考えていくことが必要。

平野構成員：パイロットの責任追及の場合、真実を話してもらえず再発防止に繋がらないことがあるので、一定程度免責を与えて事実を話してもらった方が再発防止に繋げる利益が大きいという考え方もある。また、サービス停止等が24時間以上継続するのが損害賠償の条件となっているのは、電電公社の時代の電話を普及させることが必要という考え方がベースにあったのかもしれない。その場合は、今の時代に合うのかどうか検証が必要。

21ページで「ベストエフォートには遅延という概念が馴染まない」という意見があるが、ベストエフォートであっても、利用者の期待度が高い場合は事故報告等が必要ではないか。また、「総利用者数に対する影響利用者数の割合を報告基準とすべき」という意見は、加入者数の多い事業者は、影響利用者数が多くても比率が低ければ報告の必要はないということになるので、ナンセンスではないか。また、影響利用者数について、申告数で算出すべきという意見も、過半数の人はおそらく影響があっても申告しないと考えられるため反対。申告というのは「作為」であり、なかなかやりたがらない。これは、最高裁判所裁判官の国民審査で一度も罷免者が出ていないという事実等からも伺える。

また、22ページ。品質の保証は一つの契約であり、品質保証型サービスについて、保証した品質が提供できない場合は契約違反であり、報告義務等が課されるべきである。次に、「ベストエフォートでは品質劣化や遅延はしかたがない」という考えはおかしい。そのような認識が本当に利用者にあるのか。サービスによ

ても認識は違うのではないか。例えば、メールは、品質に対する利用者の期待が高く、1時間でも遅延したら問題となるのではないか。事業者側にも、ベストエフォートでは品質劣化や遅延が生じるということを周知する努力が必要ではないか。

内田 構成員：20ページ。重大設備以外の報告基準について、案2（影響利用者数と継続時間数を乗じて設定）だと、速やかな利用者数の把握が困難な傾向にある中で、情報提供のタイミングが見極めづらいとある。これは、継続時間数が重大事故に該当する2時間以上になりそうな段階で情報提供するという考え方、換言すれば、重大事故でなければ情報提供しないという考え方が暗に含まれており良くないと思う。

事務局：17ページで、利用者への情報提供について、「法令上の重大事故か否かにかかわらず第一報は速やかに行うべき」とある。これに賛同するスタンスに立つのであれば、ご指摘のとおり、影響利用者数が把握できるか否かにかかわらず、情報提供は速やかに行うことが必要となる。このため、案2について、利用者数が把握困難なことを採用しない理由に挙げることは適当ではないと考えられる。

内田 構成員：参考資料5ページに、情報提供に関するアンケート結果がある。これによると、情報提供は早ければ早い方が良く、事故時の情報ニーズとして復旧見込み時間が第一位となっていること等を考えると、重大事故か否かではなく、事故が発生した場合は速やかに情報提供した方が良く思う。

事務局：これまでの制度運用の中で、重大な事故報告と利用者への情報提供を結びつけて考えてしまいがちな傾向。アンケート結果では、それが利用者と事業者の間の意識の違いとして現れているのかもしれない。

相田 座長代理：鉄道の運転見合せ情報がテレビで提供される一方、ICTを扱っている情報通信産業ではなかなか情報が提供されないという現状がある。昔に比べ、国民が期待する情報提供レベルが変わってきている。どのように情報を伝達するかは、電気通信ネットワーク自体に障害がある場合は難しいが、NHKのハイブリットキャストなど、様々な手段を活用するしかないと思う。鉄道自体も、情報提供はしても、遅延している時間や復旧見込み時間を提供しておらず、決して十分というわけではない。世の中の見る目が昔とは変わってきている状況の中で、事業者の自主的取組や総務省のガイドライン策定などを通じて、情報提供の改善を進めてもらいたいと思っている。

酒井 座長：報告基準の3万人・2時間は、昔の電電公社の時代のシステムを前提に設定され、その後状況が変化しても、この基準にどうにか合わせようとしている印象。利用者にとってはベストではないかもしれない。現在の状況で、報告基準を定めたら、3万人・2時間にはならないと思う。

第三者検証機関は、国交省の事故調査委員会のように、事故の調査を行うことまでを考えているのか。

事務局：どのような機能・役割を担わせるかは今後の議論だが、調査までは想定していない。事業者にも過大な負担をかけないような形で第三者が検証する仕組み

ができないかと考えている。

酒井座長：今はあまりないが、例えば、株取引で通信障害により何十億円も損失を被るなどして、損害賠償等を求める事例が今後あるかもしれない。そのため、責任追及の観点と再発防止の観点をどのように切り分けていくかが今後の課題。責任追及と再発防止のどちらの立場を取るのかを明確にした方が良いと思う。

平野構成員：事故報告制度については、これまでの法令上の改善命令が不備という点は見直した上で、常に責任問題を追及しているのではなく、早く情報を公表してもらい、それが利用者の利便性や再発防止に繋がるというトーンを併せて出せるような工夫をしてもらいたい。

酒井座長：19ページ。事故報告制度の報告基準の区分案で重要度の順番があるが、今後株取引の損失などで損害賠償等が求められる可能性もある中で、ベストエフォートの順番はこれでいいのか。データ量やサービス内容で異なってくるかもしれないので、今後見直した方が良くことになるかもしれない。無料のネット関連サービスは一番最後だと思うが。

平野構成員：事業者側と利用者との間で、事業者の負うべき責任の範囲について認識の乖離があると問題。事業者が免責したい事項は、利用者周知を徹底する必要があると思う。どれだけベストエフォートに対する理解が利用者側に広まっているのかと、その役務の重要度の位置付けは関係すると思う。参考資料57ページのアンケートを見ると、上位レイヤー系は、重大事故と感じるのは、利用者数3万から10万。これだけ見ても、今までの3万人というのは違うのではないかと考えられる。ただ、上位レイヤーと言っても様々であり、その辺の検討も必要。メールは、本来ベストエフォートでおそらく利用約款の中で小さな字で書いてあるかもしれないが、アンケート結果を見ると、利用者側の期待度は違うということが現れていると思う。

酒井座長：最終的に報告書案をまとめるに当たっては、すぐに着手すべき事項と、将来的に取り組むべき事項との2つに分けて、議論していくことが必要。

森川構成員：主な論点は4点あると考える。1点目は、電気通信主任技術者の講習制度であり、これはあってもよいと考える。2点目は、回線非設置事業者に対する規制の在り方。これは様々な議論があったが、社会的影響の大きさや利用者の期待度等を勘案しつつ考えていくことに賛成。その際、諸外国とのイコールフィッティング等を考えながら、過度の規制とならないようにすることが適当。3点目は、安全統括管理者。このようなポジションを置くことに賛成。最後の4点目が第三者評価。これはおそらく国交省の事故調査委員会等と比較すると緩い委員会かと思うが、そうであればないよりはあった方が良く思う。

相田座長代理：外国に設備を設置し、日本国内にサービス提供しているような事業者に新たに規制を適用する場合、WTOとの関係はどうなるのか。単に通告すれば可能なのか。

事務局：WTOの約束表に抵触するような規制の改廃、変更は通告する制度になって

いる。そのWTOの約束表の基本的な考え方は、内外無差別、つまり国内事業者と国外事業者への規制はイコールフィッティングが図られていなければならないというもの。そういう意味では、国内の事業者と国外の事業者で規制レベルが異なる規制を設ける場合には通告が必要だが、国外設備設置事業者が国内設備設置事業者と同様の役務提供をしている場合に、同じ規制を適用することは、むしろイコールフィッティングを図っていく方向であるため、WTOとの関係はあまり生じないのではないかと考えている。

相田座長代理：例えば、スカイプは、どこか一つの国の通信事業者になっているが、それ以外の国では通信事業者になっていない。日本国内に一切設備を設置しない事業者は、事業法上の「電気通信事業者」に該当しないことになるが、そのような者に対して電気通信事業者と同様の規制を課すことになると、問題が生じる可能性があるような気がする。例えば、経産省の省エネトップランナー制度は、通常は機器の製造事業者が対象だが、輸入販売者に適用する場合には、製造事業者ではなく輸入販売者が対象であることについてWTOに通告等を行っていたと思う。

平野構成員：国外設備設置事業者が、日本国内で国内設備設置事業者と同様のサービスを提供していれば、国内事業者と同様の報告義務を課すのは、イコールフィッティングを図ると言えるのではないか。EU では、EU 域内のプライバシー保護のため、域外の国々も同様の保護をしていないと取引をすることはできないという厳しい域外適用を打ち出している。これもある意味、EU 域外に対し、域内と同様の保護を求めるというイコールフィッティングであり、そのロジックでいけば、日本でも、事故報告について、国外設備設置事業者に対し、国内設備設置事業者と同様の義務付けを行う論理は通るのかなと思う。

また、第三者評価について国交省の事故調査委員会より緩やかな枠組みを考えるのは、事故調査委員会の場合は身体・生命に関わることを扱う一方、電気通信関係の場合は、現時点では身体・生命ではなく、財産に関わることを扱うことにとどまるように、両者ではリスクが異なることが根拠になるのではないか。

相田座長代理：ICTでも、遠隔医療など身体・生命に関わるものが遠くない将来に見えている状況にはある。

平野構成員：そうすると、そのような状況を踏まえつつ、段階的に厳しくしていくということかもしれない。

事務局：国外設備設置事業者関係で一点補足。相互主義の原則というものがあるが、これは、相手国の権益を犯すような場合にはお互い様という考え方。例えば、外国の在日大使館のうち、無線局の設置が電波法の適用除外となるのは、同様の取扱いを我が国の在外大使館に対して行っている国の大使館のみである。

以上