

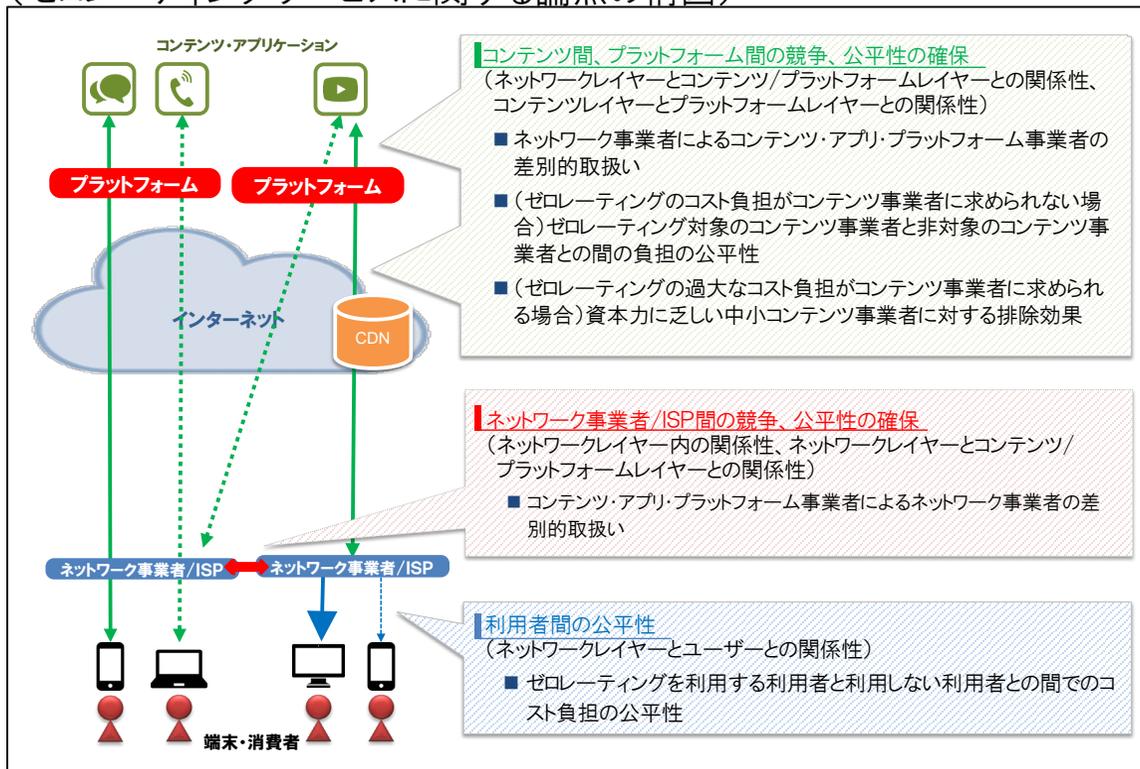
ゼロレーティングに関する指針の策定について

2019年10月1日
事務局

ネットワーク中立性とゼロレーティングサービス

- ゼロレーティングサービスについては、サービス内容の差別化に加え、トラフィック増に対する設備増強費用を捻出するための財源の一つとして一部の電気通信事業者から期待されている。
 - また、利用者にとっても、選択可能なサービス幅の拡大に繋がることが期待されている。
- ↕
- 当該サービスの利用者^{と非利用者}との間の費用負担の公平性や、対象コンテンツと非対象コンテンツとの間のネットワークの利用に関する公平性、通信レイヤー、コンテンツ・アプリケーションレイヤーにおける競争への影響といった論点がある。

(ゼロレーティングサービスに関する論点の構図)



(出典)ネットワーク中立性に関する研究会
中間報告書より抜粋

現状

- モバイル通信分野において、特定のコンテンツ・アプリの利用について、使用データ通信量にカウントしないゼロレーティングサービスを一部事業者が提供。

課題

- データ通信量を気にせず動画などを利用しやすくなるとして歓迎する向きもあるが、以下が課題。
 - ① 費用負担の公平性
 - ② コンテンツ事業者間の競争に与える影響

取組の方向性

- 萌芽的なサービスであることから、一定の判断基準を示した上で事例を検証・分析し、問題事例について事後的に対応することが有効。
- 総務省は、関係者の参画を得て、公正な競争環境の維持や、利用者への適切な情報提供(透明性・公平性の確保)等について整理し、電気通信事業法の解釈指針として年内を目途に取りまとめ、運用することが適当。

「ゼロレーティングサービスに関するルール検討ワーキンググループ」概要

概要・進め方

- 電気通信事業者とコンテンツ事業者が適正かつ柔軟に連携してゼロレーティングサービスを提供できるよう、予見性の高いルールの策定に向けて、事業者間の公正な競争や利用者に対する適切な情報提供等について検討



- ゼロレーティングサービス等の提供に関わる電気通信事業者、コンテンツ・プラットフォーム事業者、消費者(団体)等から、ゼロレーティングサービスの実施方法や考え方、電気通信事業法等の解釈を要する事項・ケースなど、サービス提供の実態に関するヒアリングを実施
- ヒアリングを踏まえ、サービス提供に関する予見性を高め、事業者間の適正かつ柔軟な連携を可能とする環境の整備に向けて、電気通信事業法等の「解釈指針」において記載すべき事項、事業者等の判断に資するケース等について検討

構成員

(敬称略、五十音順)

大橋 弘 (主査)	東京大学大学院 公共政策大学院 ・大学院経済学研究科 教授	中尾 彰宏	東京大学大学院 情報学環・学際情報学府 教授
柿沼 由佳	公益社団法人全国消費生活相談員協会 IT研究会 研究員	林 秀弥	名古屋大学大学院 法学研究科 教授
実積 寿也	中央大学 総合政策学部 教授	森 亮二	英知法律事務所 弁護士

1. 本指針の目的等

- 1-1. 指針策定の背景
- 1-2. 指針の目的と位置づけ
- 1-3. 対象と定義

2. 電気通信事業法上問題となる行為

- 2-1. 電気通信事業者とコンテンツ・プラットフォーム事業者等の関係について
- 2-2. 「通信の秘密」との関係について
- 2-3. 消費者に対する取組について

3. 事業者が採ることが望ましい行為

4. その他（報告・相談、留意点など）

(1) 指針の目的と位置づけ

- 本指針は、中立性研究会及び本WGにおける議論をもとに、インターネット・エコシステムの維持、利用者の権利の確保、レイヤー内・レイヤー間の競争に与える影響等の観点を踏まえ、ゼロレーティングサービス等の提供について法令の適用関係を明らかにすることで、市場における予見性を高め、関係事業者が適正かつ柔軟に連携してゼロレーティングサービス等を提供できる環境を整備することを目的とする。
- 具体的には、「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」（共同ガイドライン）等における考え方を踏襲した上で、ゼロレーティングサービス等の提供について、法令の適用関係を解説するとともに、問題となることが想定される行為や採ることが望ましい行為を整理・類型化して例示する。
- 本指針の公表を通じて、関係事業者等（ゼロレーティングサービス等を提供する（提供しようとする）電気通信事業者に限らず、ゼロレーティングサービス等の対象となるコンテンツ・プラットフォームを提供する事業者や消費者等を含む）の理解を促進する。

(2) 指針の対象範囲と定義

■ 本指針の対象範囲（案）

○ 対象となるサービス

データ通信に関して従量料金制又は上限データ通信量を定めた定額料金制のもとで、特定のコンテンツ・アプリを利用した場合に限り、利用者の使用データ通信量にカウントしない（または割り引いてカウントする）サービス。（必ずしも移動通信に限るものではなく、コンテンツ・プラットフォーム事業者から電気通信事業者への対価の有無に関わらない。）

※ 今後類似のサービスが登場した場合における、本指針との関係性についても記載

■ 定義

ワーキンググループにおける主な意見

- 新たなサービス提供形態であることから、サービスが萎縮しないようにすることは重要。だからといって、「何をやっても良い」というものではなく、競争環境に留意したものとすべき。
- 指針の目的については、より「国民目線」に留意したものとすべき。「利用者の権利の確保」を前面に押し出した方が良いのではないか。
- 消費者の理解促進にもつながるよう、分かりやすい情報提供がなされることは重要。
- 上限データ通信量の超過後にゼロレーティング対象コンテンツの通信速度を落とさないケースを許容する場合、中立性研究会の中間報告書との齟齬が生じないよう解説が必要。

(1) 基本的な考え方

- ゼロレーティングサービス等を提供する電気通信事業者とゼロレーティングサービスの対象となるコンテンツ・プラットフォーム事業者が、連携・契約等を行う際に留意すべき点等について記載する。
- 電気通信事業者とコンテンツ・プラットフォーム事業者の連携・契約に関する事項について、コンテンツ・プラットフォーム市場における競争、MNO・MVNO市場における競争、利用者の権利の確保等の観点から、関係する規律等について解説し、関係事業者の理解を促進する。

(2) 指針の方向性

- 事業者間の連携・契約等に関し、電気通信事業法における制度の趣旨と概要、必要な措置について解説する。
 - 利用の公平（不当な差別的取扱いの禁止）、業務改善命令、禁止行為、役務提供義務 等
- 以下のような事項について問題となる行為を例示し、解説する。
 - ゼロレーティングサービス対象コンテンツの選定基準・技術的条件
 - 自己の関係事業者の取扱いについて
 - 例：自己の関係事業者（子会社等）のみをゼロレーティング対象とすることなど
 - 連携・契約相手先事業者に対する規律・干渉
通信事業者 ↔ コンテンツ・プラットフォーム事業者
 - 他者による同等のゼロレーティングサービスの提供可能性

ワーキンググループにおける主な意見

- 競争政策の観点から、指針には当該サービスに関する電気通信事業法以外の考え方について整理する必要があるのではないかと。
- ゼロレーティングサービスがコンテンツ間競争に非常に大きな影響を与えうること、コンテンツ・プラットフォーム事業者から電気通信事業者に与える影響にも留意すべき。
- 電気通信事業者を兼ねるコンテンツ・プラットフォーム事業者の取扱いの切り分けについて整理すべき。

(1) 基本的な考え方

- ゼロレーティングサービス等を提供する電気通信事業者が、サービスの提供にあたり、サービスの提供を受ける消費者の情報を取得・利用（ゼロレーティング対象コンテンツかどうかパケットをチェックすること等）する場合において採らなければならない取組等について記載する。
- 特に、サービスの提供にあたり遵守する必要がある、電気通信事業法における「通信の秘密」（電気通信事業法第4条（秘密の保護））に関する考え方（個別同意の必要性、違法性阻却事由等）について解説し、関係事業者等の理解を促進する。

(2) 指針の方向性

- 電気通信事業法における通信の秘密に関する制度の趣旨と概要について解説するとともに、消費者の情報を収集・利用する場合において採らなければならない取組等について整理などを行う。
- いくつかの行為類型について、電気通信事業法の通信の秘密との関係を整理。
 - 個別同意の要否及び有効な同意の取得のあり方（取得する情報の範囲、利用目的の明示等）
 - ゼロレーティングサービスの非利用者への対応 など

ワーキンググループにおける主な意見

- ゼロレーティングサービスの利用者・非利用者を明確に分けて、非利用者の情報を収集することの無いように、指針に明記すべき。

(1) 基本的な考え方

- 電気通信事業者が消費者に対してゼロレーティングサービスを提供するにあたり、ネットワーク利用の公平性、公正競争の促進、利用者の権利の確保等の観点から、関係する規律等について解説し、関係事業者等の理解を促進する。
- また、十分な情報に基づいて消費者がサービス選択できる状況を確保するため、電気通信事業者が消費者とゼロレーティングを含む契約を締結するにあたり、提供条件を説明する場合等において、採らなければならない取組等について記載する。
- 具体的には、ゼロレーティング対象コンテンツに関する条件や料金等の情報提供の在り方について整理し、関連する規律の適用関係を解説する。

(2) 指針の方向性

- 消費者に提供されるサービス、消費者への提供条件の説明等に関し、電気通信事業法における制度の趣旨と概要、必要な措置等について解説する。
 - 利用の公平、提供条件の説明、苦情等の処理、業務改善命令 等
- 以下に関する例示及び解説を想定。
 - ゼロレーティングサービスに関する条件・料金等の消費者への説明について（例外規定、閲覧方法によりサービス対象外となることなどの説明など）
 - 対象である範囲・対象とならない範囲の説明のあり方や適切な情報提供のあり方、対象コンテンツの変更に関する周知（及び利用を希望しない者への対応）など

ワーキンググループにおける主な意見

- あるコンテンツを「ゼロレーティングサービスの対象になる」としておきながら、データ使用量にカウントされているといった事態が生じれば大きな問題。また、消費者が勘違いをして必要の無いプランに加入することのないよう提供条件の説明が必要。
- ゼロレーティングサービスを直接利用していない者にも適切に情報提供されるようにすべき。
- ゼロレーティングサービス対象コンテンツの「削除」の場合は不利益変更なので周知だけで良いのか疑問。

3. 事業者が採ることが望ましい行為

(1) 基本的な考え方

- ゼロレーティングサービス等を提供する電気通信事業者が、サービスの提供にあたり、インターネット・エコシステムの維持、法令の遵守、公正競争の促進、利用者の権利の確保等のため、採ることが望ましい取組等について記載する。

(2) 指針の方向性

- 以下に関する例示及び解説を想定。
 - ゼロレーティングサービス利用者／非利用者の通信品質に関する取組（トラフィック増加に対応したネットワーク設備の増強、ゼロレーティングサービス利用者／非利用者間の帯域を分けることなど）
 - 消費者利便の増進及び提供条件の透明性・公平性の確保に向けた取組（ゼロレーティング対象トラフィックのカウント状況等の情報を利用者に対して提供することなど）
 - 消費者におけるサービスの選択肢を広げる取組（ゼロレーティングを含まないプランの設定など）
 - ゼロレーティングサービスの対象の可否に関する透明性・公平性の確保に向けた取組
 - 子どもの利用に関する取組（利用年齢や容量の制限など）

ワーキンググループにおける主な意見

- 消費者への情報提供など、透明性等を確保した取組は重要。
- 将来の状況によって採ることが望ましい行為が採るべき行為になるなど、規律が変わりうることは記載すべき。

（１）基本的な考え方

- 電気通信事業者又はコンテンツ・プラットフォーム事業者が苦情等を申し立てることができる仕組み（総務大臣に対する意見申出や、電気通信紛争処理委員会等）の活用など、ゼロレーティングサービスが適正に提供されることを確保するための仕組みや体制等について記載する。
- その他、サービスの提供に関する留意点等について記載する。

（２）指針の方向性

- 総務省、電気通信紛争処理委員会等によるモニタリングや相談体制等について記載する。
 - 総務大臣に対する意見の申出
 - 電気通信紛争処理委員会によるあっせん
 - 電気通信市場検証会議によるモニタリング

ワーキンググループにおける主な意見

- 適切に運営がなされているかモニタリングを行うことは非常に重要。モニタリングにあたっては、行政側が十分に情報を収集する体制や利用者が理解できる仕組みが必要。
- もう少し詳細に事業者からの情報提供のやり方について書いてもよいのでは。
- 事業者間の意見交換会の仕組みや、苦情処理の仕組みが必要。

今後の取組について

取組の方向性

- 引き続き、ワーキンググループにおいて、ゼロレーティングサービスに関する指針の内容等について議論。
- ワーキンググループ等における議論を踏まえ、指針案を策定し、意見募集を実施。
- 意見募集の結果を踏まえ、本年内を目途にゼロレーティングサービス等に関する指針としてとりまとめる。

スケジュール(案)

