

ネットワークの中立性に関する懇談会（第6回）議事要旨

1 日時：平成19年4月19日（木）10：30～12：50

2 場所：総務省9階第3特別会議室

3 出席者

(1) 構成員（敬称略）

依田高典、江崎浩、太田清久、酒井善則（座長代理）、高橋伸子、林敏彦（座長）、
舟田正之、森川博之

(2) 総務省

森総合通信基盤局長、桜井電気通信事業部長、谷脇料金サービス課長、
二宮料金サービス課企画官、佐村総務課長、鈴木事業政策課長、大橋データ通信課長、
今川事業政策課企画官

4 議事（主要論点の検討）

事務局より主要論点案について、資料6-1及び6-2に基づき説明があった。その後の議論の概要は、次のとおり。

【主な議論】

（構成員）第2章（資料6-1、12ページ）にトラフィックの増加に対して誰に追加料金を求めるのか懸念が指摘されており、これについて市場メカニズムに委ねていいのかとの問題意識が示されているが、これら全てに賛成する。監督官庁が、市場メカニズムが機能しないときにどういう補完的役割を果たすのかが重要になる。利用者保護策については、資料6-1の23ページの「ブロードバンド料金プランが複雑化して分かりにくくなっている」とあるが、今般、一部大手ISPが光ファイバサービスの料金値上げを発表したことに疑問がある。

例えば、値上げはアップグレードを理由とするマンションタイプ限定のものだったが、サービスのアップグレードだけで一部ユーザ層だけが値上げになるのは分かりにくい。料金の設定は原価コストの計算が必要だが、それも分かりにくい。中立性の観点から考えると、一部ヘビーユーザが帯域を占有する傾向にある中で、彼らに費用を負担してもらうべきではないかというときに、取りやすい一般ユーザから徴収されており、公益負担原則が守られておらず悪い意味での差別的取扱いになっているのではないかと懸念。消費者保護の原則に照らして、行政側が消費者を安心させるアナウンスをしてもよいのではないかと懸念。

また、大手ISPは規制されないでその料金設定は自由だとの見解もあるかも知れないが、回線事業者とISPが一体的なサービスを販売する際に、値上げ分の料金が指定電気通信設備部分にどう流れるのか。活用業務の方に値上げ分の料金がどう流れているかが不透明になっている。NTT東西の値上げだと社会的問題になるが、今回のISPの値上げはスムーズに導入されている。

（総務省）インターネットに対して規制ができるのか、あるいは規制すべきかについては、基本

は規制しない。パケットシェイピングについては、規制によるのではなく、コンセンサスビルディングのアプローチでやっていくというのが基本的な発想。ユーザ保護の観点の御指摘については、資料6-1の23ページのに関連して、資料6-2の44ページにイギリスのOfcomの料金比較情報提供サービスについて触れている。これは、料金比較について特定のストラクチャに合致しているものをOfcomが認定する制度。日本でも料金比較サイトがいろいろあるが、これらが一つの検討材料になるのではないかと。次に、ビジネスモデルの多様化が進む中で、原価の問題を考えることは難しい。資料6-1、21ページにあるように、広告収入によりビジネスコストをまかなう場合やコミュニティ型の事業用設備と自営設備が混在するビジネスの登場により料金の適正性をどう考えるか難しくなった。従来は総括原価主義で料金を見ていたが、そもそもの枠組みが崩れているとも言える。それから、ISPがブロードバンドサービスをバンドルして提供していることについては、ISPはNTTと接続でやっているの、コストはNTTとISPで分かれており、混在はしていない。

(構成員) 最初の御指摘は、ヘビーユーザ等ネットワークリソースに負荷をかけている原因者に対して公益主義の原則から料金を変更する場合に、仮に正当な理由があったとしても、一旦走り出すと「取りやすいところから取る」という、公益原則に合致しないような料金体系が出てくる懸念があるということと理解。それが望ましくないと考える場合にどのような手当ができるのか。ユーザに選択されるのか、それとも何らかの問題意識を発するのかということについては、留意しておくべき点。

(総務省) 先ほど御指摘のあったISPの値上げについては、我々の政策目的はブロードバンドサービスの普及ではあるが、その料金がどのような動向を示すのかについても大きな関心を持っている。今回は個別企業が自社のサービスメニューを変えるということなので、これの是非について行政として申し上げるべきものではないが、これがマクロになったときは何らかの対応もあり得る。今回の値上げについては、マンションタイプのグレードアップに伴うものというよりもむしろ、料金設定時の前提に見込み違いがあったということである。マンションタイプについては、アクセス回線を分岐して使うのでそれほど帯域を占有しなかったため低料金であったものが、回線の品質等が向上して、一般家庭向けの回線速度と変わらなくなってきたため、料金を値上げするものと理解。今後、そうした理由から同じような値上げが一般家庭に及ぶことにはならないだろう。マンション向けサービスは多数の事業者が競争して代替性があるし、関心はあるが、直ちに行政が何かをするということは考えていない。

(構成員) P2Pの良い面、悪い面に触れられていたが、良い面は進めるということだと思うが、キャリアプロバイダーを含めたビジネスユースについて検討が必要。ルールを決めるところを議論されるべき。YouTubeの問題は国内にキャッシュを認めることが解決策。著作権の話もあるかもしれないが、効率的な配信のためにそれが許容されるなら、中立性のただ乗り議論についても改善されることになる。

(構成員) このあたりの問題については、P2Pの作業部会で検討されているかと思うが、何か追加の説明あるか。

(総務省) この主要論点には作業部会の論点が盛り込まれている。現在の検討状況は、P2Pの利用のされ方、誰が利用しているか、海外ではどのようになっているのか等のファクトの整理を踏まえ、政策・制度との関係の議論を開始し始めた。行政サイドとしてP2Pの台頭に

ついてどう規律を変えるか、P2Pの技術を利用したビジネスが日本にも立ち上がる。事業モデルの方向性について社会的な合意を踏まえた展開を支える必要がある。

日本では、P2PといえばWinnyとされているが、ネットワークの利用効率を上げる等の側面について社会合意の形成を進める必要がある。そのため、実証実験フィールドを作り、そこで具体的問題解決を図りたい。著作権保護の関係についても社会的合意を形成するための運動論を考えなくてはならない。制度の見直しをコンテンツホルダー、キャリア、プラットフォーム事業者、CDN事業者に参加いただき検討を進めているが、6月末までに議論をまとめる。

(構成員) 資料6 - 1の4ページのインターネットと次世代ネットワークの関係であるが、NGNとインターネットを明確に分けて、インターネットは問題点については検討するが事前規制は行わない。次世代ネットワークは何をしないといけないか考えようということでもいいが、中間的な0ABJ - IP電話と050 - IP電話は次世代ネットワークに位置づけるのか。また、垂直統合モデルはモバイルの議論が中心であったように思うが、検討の順序ということでモバイルは後から検討するのか。

(総務省) 概念的にインターネットと次世代ネットワークを類型化して整理することが必要。インターネットの特性と次世代ネットワークの哲学を峻別して考えることが適当。その意味では、0ABJは次世代ネットワークに絡む問題、050はやや微妙なところ。モバイルについてはそこまで意識していなかったが、中立性で検討すべきところがあれば考える必要あり。アメリカでも最近モバイルでの中立性が議論されており、議論から排除されるものではないと考えている。

(構成員) 資料6 - 1の第2章では、端末の話があまり出ていない。ASP系の分離や垂直モデルの話が出ているが、技術基準に則ったものであればつなげられることに関しての技術基準をどれだけオープンかつグローバルにできるかがポイント。端末自身のキャリアとのバンドルが強いということはどうするかは中立性に関係するが、この懇談会でどこまで採り上げるのか。

(総務省) 端末については複数の研究会にオーバーレイしているが、端末に特化した研究会を開催しているので案がまとまったら紹介し、盛り込める部分があれば盛り込みたい。モバイルビジネスについても、別途研究会を開催しており、同時並行的に動いているので反映できる部分があれば反映させていきたい。

(構成員) 資料6 - 1の3ページの中立性を確保するための3原則について、ではアプリケーションレイヤーに自由にアクセス可能であること、では公平に利用可能であることとあるが、「アクセス」と「利用」はどう使い分けられているのか。プラットフォームレイヤーは長い将来どうなるか分からないし、また、将来的に色々なモジュールが登場し、認証機能もプラットフォームレイヤーの中で分かれるかもしれない。の「利用可能」というよりも「アクセス可能」という表現の方が適切かと思うが、そのあたりはどのように考えればよいのか。

(総務省) 資料6 - 2の8Pに米国FCCが発表したネットワークの中立性に関する4原則があるが、1) コンテンツにアクセスする権利、2) アプリケーションやサービスを楽しむ権利、3) 端末を自由に接続する権利、4) 競争を楽しむ権利、が掲げられている。競争政策を考える上で、一般的には利用者というが、敢えて消費者と言っている。利用者となると

ネットワークを利用する人は消費者に限らず、コンテンツプロバイダーも含まれるので、ここではマスの消費者ということで使用している。3原則の中で、自由にアクセス可能と公平に利用可能はアクセス可能にした方がいいかも知れないが、 は、コンテンツ・アプリケーションに自由にアクセス可能ということだけだが、 は通信サービスやプラットフォームの対価が適正か否かをきちんと見る、また、non-discrimination で提供されているかを確認するという競争ルールの色彩を入れている。 は、インターネットの中で規制ではない中で実現していくという視点であり、 とは違う。

(構成員) これは色々な問題を集約して表現しているフレーズである。アクセシビリティとアフォーダビリティを考えると、 はアクセシビリティ、 は適正な価格で利用するというアフォーダビリティの概念が下敷きになっているのではないかと感じる。表現上誤解がないようにすればよいと思うが、主語が消費者ということに意味があるだろう。 でリテラシーや複雑な料金をどうするかということで、それにISPが責任を持つ表現になる。利用者というと利用するための知識と能力と理由があるが、消費者になるとアクセス可能で適正な対価で利用できるという消費者の権利の保証の話も出てくるので微妙な問題。

(構成員) 一般的概念しかないが、利用者の方が適切ではないか。利用とアクセスの意味は、感覚的には「利用」だと1つのものを利用、「アクセス」は複数あってその中から利用するという感覚的なところがあつたのでコメントさせていただいた。

(構成員) 消費者保護法の世界で消費者とは何か整理しにくい、数年前の消費者契約法の制定以来、消費者(生身の自然人)を保護するには、情報の非対称性等があり、契約する際の対抗力に欠けるため、自由な契約に委ねると消費者の利益が不当に害されることから、一般的に消費者保護法ができてきた。単に保護ではなく消費者の権利として保障しようというもの。事業者であれば、法律なり行政で規制を加えるのはなるべく避けて自由な取引に委ねた方がいいが、消費者には配慮が必要。御指摘のあつた3原則はあくまでも原則で、規範的価値は持たないため、裁判上権利があるとして請求できるものではないので大丈夫であろう。

(構成員) 値上げの懸念は放っておくと起こるので、対抗できる競争的プロバイダー等を作ることができる仕組みを作ることが重要。何を提供すればいいのかは恒常的に検討する組織がないと見えにくくなるだろう。消費者の立場に立つと、ISPを変更するときのオペレーションにはばらつきや恣意的な部分があるので、オーデティングをやる必要がある。ビジネス上、自社への誘導を各社やりたがるので、公平性を見る組織が必要。

(構成員) 関連して、保険会社の不払い事例がある。保険業界も規制緩和が進み、競争が導入されたが、ああいう事例が大量に発生した。類似の現象が電気通信やインターネットの世界で起こった場合、現行法の枠内ではどういう対応が可能か。

例えば、個別事業者が消費者と合意の上でサービスを提供するが、消費者側の無知や情報の非対称性により得られるべき利益が得られないということが起こったときに行政側は対処できるのか。

(総務省) 事業法上、契約の重要事項については説明しなければならない。それを踏まえ、何を説明すべき内容をまとめたガイドラインを関係事業者間で作っている。もちろん、それで十分かどうかという議論は別にある。

(構成員) 保険の不払いの問題は、一昨年の秋に表面化。消費者が個別事業者と相対で交渉して

いたがうまくいかず、事業者団体の紛争処理機関（生命保険協会の裁定委員会）に相談を持ち込んで、解決が難しかったりした。折しも金融庁が利用者サービス相談室を設け、苦情の受付を始めたので、そうしたモニタリングに基づいて検査が行われ、発覚した形だ。保険に限らず金融分野は、消費者と事業者の情報の非対称性に起因する問題が多い。事業者団体による紛争処理だけではダメで、業横断的な紛争処理機関を立ち上げなければいけない段階にきている。情報通信分野も情報の非対称性が激しいので、事業者が説明責任を果たすべきであるし、トラブル解決にあたる第三者機関も必要。資料6-1の14ページにその他検討すべき事項として「紛争処理機能の強化」とあるが、消費者が前面に出ていない。事業者間のプロ・プロの場合と事業者と消費者のプロ・アマの世界は違うので、ルールを決めていくことが必要。紛争処理手続きもそれによって違ってくる。情報通信分野に消費者向けの紛争処理組織はない。消費者の紛争事例については、この懇談会で検討するのが適しているのかもしれない。この分野は紛争の原因がなかなか消費者には見えない。金融分野では数年前に民間団体のネットワーク化を図り、業の谷間のトラブル防止の努力をしたが、実際には谷間で問題が多数発生した。責任の所在が不明なトラブルも適切に処理されるような制度、第三者機関を作るよう考えていただきたい。

（総務省）御指摘の紛争処理機能は、コスト負担の観点から通信事業者間のプロ・プロの話。現在、事業法の紛争処理手続では、通信事業者ではないコンテンツプロバイダーと通信事業者の紛争は扱えないので、その点をどう考えるかとの問題があることから、ここに記載した。消費者保護の観点としては、資料6-1の最後のページに、垂直統合の中でエンドエンドの通信を疎通させるためにいろいろな経路を経るが、問題が発生したときに、原因が端末にあるのか、OSにあるのか、それともネットワーク側にあるのか分からない。そのためどこに相談したらよいのかという問題があり、実態に即した措置が必要。金融サービス法の適合性原則を採用し、ADRをどうするかという視点も必要。また、事業法には意見申出制度があり、窓口は用意しているが、その対応は誠実に処理するとの規定になっており、もう少しシステムティックな形が取れないか検討する必要があるのではないかと考えている。

（構成員）保険の不払いは契約違反の問題だが、通信の場合は契約書にどう書いてあるか分からないが、契約違反といいにくいかもしれない。

マンションタイプの光ファイバサービスの値上げの件は、例えば戸建ては競争が厳しいがマンションはスイッチングコストが高いなどにより値上げが可能であったとすれば、不当な値上げとして事業法6条の不当な差別的取扱いに該当するおそれがあり、法規範として機能し、業務改善命令の対象となるのではないかと。消費者との取引や料金で契約違反があれば、何らかの措置をとるべき。23ページについては射程を広めに書いてもらえると有難い。

（総務省）通常、マンションにブロードバンドに入るときは、管理組合で限定をかける。特定のプロバイダがマンションタイプで値上げをする場合、サービスの代替性が確保されているのであれば問題があるとはいえないのではないかと。不当な差別的取扱いは、特定の者の差別や特定地域における差別があれば業務改善命令の対象になるが、その運用に当たっては、極めて厳密な規律が適用される。

（構成員）ネットワーク中立性の議論で、利用者保護は第一の課題にならないと考えていたが、NGNへの移行を考えると大きな問題になるのではないかと。資料6-2の44及び45ページ

ジに見られるような取組も考えることが重要。例えば、NGNはキャリア管理型ネットワークになりSIPベースでセッション型通信が行われ、事業者の規格や標準が大きな意味を持つてくる。NGNは端末ベンダーと一体で開発するもので、NGNだけでは付加価値は付かない。付加価値が付いて初めて利便性のあるサービスになる。しかし、資料6-1の23ページにあるように国際的整合性を図ることが必要であり、様々なサービスが提供される中で、例えばある端末が使えないようなことがあるのではと懸念している。NGNへの移行の際に、問題が健在化する前に予防策として利用者保護の対策をお願いしたい。

(総務省) 資料6-1の20ページにあるように、特定の者への優先的な割当てやルーティングの迂回行為によりパケットの伝送速度を落とす可能性があるが、外から見えないという問題がある。ドミナント規制において営業行為の不当な競争行為は見えるが、パケットの制限については見えないので、どう考えていくかは難しい問題。

(構成員) 資料6-2の4ページにあるように、中立性は幅広いレイヤーにまたがる議論をしてきたが、対応する法体系として電気通信事業法以外に何かあり得るのか。議論の枠と作業できる部分でミスマッチが起きているのではないかと。また、消費者保護やコンテンツやISPにも直接的な作用ができないので、法体系の限界があるのではないかと。どこは対応できて、どこは難しいというのを教えてもらいたい。

(総務省) 電気通信事業法は電気通信サービスにかかるものなので、コンテンツや端末は直接的に入っていない。ただし、ドミナント規制の関連で言えば、特定関係事業者が上位レイヤーに差別的取扱いをしていけば、間接的に通信事業者から入って公正な取扱いをしているのかわかる。レイヤーでいえば物理網ネットワークと通信プラットフォームまでが電気通信事業法の枠。そこをはみ出た部分はADRやガイドライン化などコンセサスアプローチで行くのが政策的ロードマップの中で位置付けていくということではないかと。全体を整理する必要はある。

(構成員) 事業法の適用の対象を広げられないのか。

(総務省) 微妙な問題。

(構成員) 金融の世界は、事業者間のルールだけでは限界があるということで、マーケットルールを導入しようとしたのがこの10年の動き。最初は金融商品販売法(民法の特則)だったが、金融商品取引法の登場は市場ルール、取引ルールの強化である。通信の分野でも業者ルールのみではなく市場ルール、取引ルールに発展していくことが必要。

(構成員) 法律的にどう整備するかは引き続き検討すべき。垂直統合的ビジネスが起こる中で、いずれかのレイヤーでドミナントな力を持つ者がそれ以外のレイヤーの事業者と共同でサービス提供するときの取引条件を「市場取引ルールに委ねるだけでよいか」という問題意識が書かれているが、良くないときには、御指摘のような方向に向かうことも考えられる。一方で、放送の世界も垂直統合的ビジネスになっており、放送の世界への影響も考えてよいのではないかと。

(総務省) ネットワークの中立性については、通信に閉じた世界で考える合理的根拠を失っており、通信・放送の融合連携を念頭に置く必要がある。融合連携に関しては、法体系の研究会を進めており、それとの兼ね合いを見ながらの対応もあり得る。しかし、融合をスコープの外に出すのは不自然で、当然に含まれると考える。資料6-1の22ページの(4)のとおり

- り、マーケットのドミナンスを見るときに国境で分けられるのかという問題もある。コンテンツ・アプリケーションレイヤーの場合はグローバルなビジネス展開が行われるのに対し、通信レイヤー（物理的ネットワーク）は国境の制約の中で動く。地理的な市場画定の場合にはマーケットドミナンスの範囲が異なる。これが今までになかった競争政策の視点。また、外国のISPと日本のキャリアやISPとの紛争が起きた場合の主権をどう考えるかなど、インターネットはボーダレスなので今までになかった問題が生まれてきていることは事実。
- （構成員）NGNの移行については、アクセスがNGNになったときにもオルタナティブとしてのレガシーなISPサービスを提供する人もいるが、NGNへかけるバイアスが不当な場合、不健全であろう。ほかのサービスが同じような可能性を出せるルールを作る必要がある。消費者から見ると、イコールフットリングできるようにルール作りを。
- （総務省）日本の場合、NTTが提供する伝送サービスとISPとは分かれている。アメリカのベライゾンではISPがバンドルされている。日本の方がアンバンドル化ができていますので、これがブロードバンドの競争を生み出す要素の一つ。NGNとインターネットを消費者が選べるようにすることが重要で、議論の対象になる。
- （構成員）初期のISPは御指摘のような状況だが、FTTHの普及を進める事業者であるISPは販売促進費を通信事業者からもらうという携帯の販売代理店に近い状態になりつつある。インターネットが独立の形で起こるのかは微妙なところにあるのではないが。
- （総務省）ISPの位置づけについては、難しい問題がたくさんある。NGNのつなぎこみも、NNIで接続するのかSNIで上からつなぐのかの問題。また、IPアドレスがIPv4からIPv6に移行する中でISPの位置づけ、NGNとの関係をどう考えるかも問題と考えている。
- （構成員）先ほど融合の話もあったが、1章には原則（消費者の話）、2章は事業者間の問題、3章はネットワークの利用の公平の話ではあるが市場支配力の濫用規制の問題（具体的にはNTT東西の問題）になっている。消費者との契約で利用の公平が問題になるのは、市場支配力の濫用から生じる問題だけではない。そうであれば、3章はもう少し射程を広げてはどうか。
- （総務省）ご指摘のとおり、2章及び3章には消費者そのものが直接的に出てこない。公正な競争の確保を実現すればサービスの多様化、料金の低廉化が実現により消費者利益の実現につながるものと考えていたが、報告書案にする上で、ご指摘を踏まえて整理したい。

5 その他

次回（第7回）会合は、6月20日を予定。次回会合までの間は2つの作業部会で検討を進め、その内容を報告書案に反映させることとする。

次回会合の開催についての詳細は、総務省ホームページに掲載予定。

以上