

インターネット政策懇談会（第8回）

1 日時 平成20年12月17日（水）10:00～12:00

2 場所 中央合同庁舎第2号館 総務省第1特別会議室

3 出席者

（1）構成員（五十音順、敬称略）

依田 高典、太田 清久、酒井 善則、菅谷 実、高橋 伸子、辻 正次、舟田 正之

（2）総務省

武内 電気通信事業部長、淵江 事業政策課長、古市 料金サービス課長、長塩 データ通信課長、
 田原 電気通信技術システム課長、柳島 データ通信課企画官、山路 事業政策課課長補佐、高村 同課長補佐、
 小林 データ通信課課長補佐、武馬 同課長補佐

4 議事内容

（1）インターネット政策懇談会 報告書素案（案）について

（2）その他

5 議事要旨

○ 事務局より、資料8-1について説明。

○ 構成員等からの主な発言は以下のとおり。

- ・ インターネットの発展段階から現状を通して見ることを通じ、そもそもインターネットとは何であるかというところから検討を始めるのは良いと思う。インターネットの発展段階を見ると、供給と需要の関係が見られる。供給としてはネットワーク技術等があり、需要としては、ユーザが何を使いたくて、何を望んでいるのかというサービスの内容がある。始めの「1. ネットワークとサービスの発展」の部分では、これらの関係がよく書かれていて、技術発展がユーザの使い勝手を良くし、またユーザの需要が新しい技術を作っていくということがダイナミックに書かれている。

しかし、これを受けた「3. 課題と解決策」「4. 今後の施策展開の在り方」におけるこれらの記述については不十分な点があると思う。具体的には、36 ページの冒頭で、技術の発展がこれ以上望めないということを前提としつつも、技術によって様々な課題をどのように解決していくのかということが記述されているが、これまでのインターネットの歴史のように、供給に必要な容量がますます増え、一本の回線で複数の会社のビットを多く流すことができるようになれば、それで一挙に問題解決となり、これを今後も期待します、というのでは報告書にはならない。技術を前提として、トラヒックを整理するための経済的・公共政策的な仕組みやありうる技術を前提とした、トラヒックを流しやすくするような仕組みの構築、サーバやISPの国際的な競争などの課題が出てくるだろう。

これら課題の解決のため、技術開発の必要性が世界的に求められている中で、日本の電気通信技術により、これらを解決することができれば、それは非常に大きな貢献となり、ビジネスとしての収益も期待できる。

「2. 利用者から見えない潮流」「3. 課題と解決策」においては、非常に多くのビジネスモデルやコンテンツの在り方について検討しているが、技術をどう開発していくのかという点が不十分に思われる。国がICTの開発をうたっていることは承知しているが、インフラは儲からないという風に思われていることもあり、インフラ投資よりもコンテンツのほうに人材も資金も流れてしまう傾向があるので、技術開発を巡る環境を今後どのように整えていくのかということについて、一言あったほうが良い。（構成員）

- ・ 技術開発の戦略全体に関しては、別の研究会等で検討している。そちらを参照しつつ、修正したい。（事務局）
- ・ 技術開発といっても二通りある。一点目は、例えばとにかく全てのルータの処理能力が無限大になり、またファイバーの伝送量が無限大になれば、他のものは必要なくなる、というものであり、つまり、伝送処理能力を向上させるための技術開発が挙げられる。もう一点は、一定の能力の中で、トラヒックのルートを変

えるといった、P2P や、IX の位置等のシステム面の技術開発がある。常にどちらかの技術開発が少し行き詰ると、もう一方の技術開発を行い、また次の行き詰まりが出てきて、という形になっているので、両者のバランスをとって、うまく開発していくことが重要である。どうしても技術開発による能力が及ばないところに対しては、料金政策的な話も出てくるだろう。そういったことが本報告書の中で、見えるようになっていれば良い。(構成員)

- ・ 経済学的視点から、感想も含めて申し上げる。「IP 化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」、「ネットワークの中立性に関する懇談会」にも参加したが、今回の「インターネット政策懇談会」に参加して、特徴的だと感じた点が一つある。それは競争政策の今までの枠組みの維持・促進という側面も一方ではありながら、ややリテラシーが十分でないと考えられる者も含めた消費者の保護、あるいはそういった者の安心・安全といった側面が、一つの大きな議題として取り上げられたという点だと思う。そしてその点に関して、本報告書素案でも随所随所に正確に盛り込まれている点は、非常に評価できる。例えば、35 ページ、「(3) サービス提供主体の明確化」では、マッシュアップの議論があるが、「利用者にとってサービスの提供主体が誰であるのか、自分の行動が誰に把握されているのかが分かりにくいという側面がある。」との問題が書かれている。37 ページから 38 ページのネットワークの中立性に関して非常に重要なテーマであるトラフィック増加の対応についても同様のことが書かれている。経済学者は色々な料金体系を多様化すれば良いと言ってしまいがちだが、一方で本報告書素案にあるように「利用者の混乱を避けるため」の十分な仕組みも必要であると考えられる。よく読むとそういった点に関して、慎重な検討を要する旨の記述があったので、このような点は非常に評価されて良いと思う。しかしその一方で、5 ページにあるように、そもそも本懇談会はネットワーク中立性の議論があり、それを受けて始まっているものである。ネットワークの中立性の議論というのは、パワーユーザと思しき者の自由なアクセス、または公平な利用という観点で、依然として、どちらかという非常に知識があって利用もヘビーである者が主な対象になっている。今後、次年度以降の検討においては、このような者に関する議論に加えて、パワーユーザではない、あるいは、そもそもインターネットをまだ十分に使いこなせていないユーザ等の利得の確保をどう見ていくのかという点も重要な課題とするべきと考えている。これは、この 1 年間の懇談会を通じて私自身が分かってきたことでもあるし、今後の検討の視点として加味してもらいたい。

また、最近では経済学においても、消費者の中には非常に知識を持っている者もいる一方で、そうではない者も少なからずおり、そのような者は選択の自由を過度に与えられてしまうと、自ら消費者としての便益を低めてしまうという、ある意味逆説的なユーザが少なからずいるという状況を想定し、そのような者を無視して、市場機能はうまく働かない、という考え方がある。これは行動経済学と言われるものに基づく考え方であり、このような観点も非常に重要視されてきている。これを政策にどのように活かしていくのかは、経済学者もかなり真剣に議論していることを付け加えさせていただく。(構成員)

- ・ 利用者の観点の記述が増えているが、ネットワーク事業者が持っている利用者情報の開示について、疑問点がある。38 ページには通信の秘密についての記述があるが、31 ページ下段には「より豊かなサービス、より利便性の高いサービスの提供のために、ネットワーク事業者が保有する位置情報や契約情報(契約条件を含む)、利用者の属性等に関する情報の開放を求める声と、利用者の安全確保の観点から、ネットワーク事業者が保有するこれらの情報について厳密な管理を求める声が共存している状況である。」との記述がある。そもそも電気通信事業法でこのようなネットワーク事業者が持っている通信に関する情報は開示できないこととなっているのではないかと思うのだが、確認していただきたい。(構成員)
- ・ 基本的に、通信の秘密は電気通信事業法第 4 条で保護されているが、利用者がある情報がある人に渡して欲しいと申し出た場合は、その情報は秘密にはならない。例えば、任意の第三者に電気通信事業者が勝手に情報を出すことや、ユーザに断りなく別のサービスに勝手に情報を使うことは、通信の秘密の侵害に相当するが、携帯電話で地図を表示するサービスにおいて、ユーザが地図を入手する際には電気通信事業者から自分の個人情報をサービス提供者が入手しても良いと言っているのであれば、当該個人情報は秘密が解除されたと言えるだろう。とはいえ、ユーザから「いつでも」情報を引出して良いという許諾を得ているというサ

ービス提供者が現れたときに、例えば携帯電話キャリアはユーザ情報を次々に渡してしまっていて良いのだろうか。そこには相応の契約関係や、ユーザとサービス提供者との契約承諾行為をどのように行っているのかについて確認する必要性や、誰にでも情報を渡すことができるようなサーバを用意する必要性をどのように考えるのかといった、様々な問題が付随的に出てくると思っている。(事務局)

- ・ 35 ページ「(3) サービス提供主体の明確化」についてだが、「サービス提供者による利用者情報の収集と利用者の情報コントロール権の関係等について検討することが必要であると考えられる。」との記述があるが、今の説明と本記述は直結しているのか。(構成員)
- ・ 具体的議論をもう一度してみないと分からない点もあると思うが、本案に記述した中で、明らかに検討が必要だと思っていることは、マッシュアップされたサービス、一つの画面に複数の事業者が提供しているサービスが共存しているような場合である。このとき、ユーザから見ると個々のサービス提供者ではなくて、サービスをまとめて画面を提供している者しか分からない形でしか、サービスが提供されていないケースが現状少数とはいえあり、今後広がっていくだろう。そのとき、実は、個々のサービスを提供している事業者とユーザは直接通信していて、個々のサービスを提供している個別の事業者にも情報は渡っていつてしまう。ところがユーザは、画面全体を提供している一事業者のサービスしか利用しているつもりはないので、知らないうちに知らないサービス事業者に自分の情報を渡しているというケースがあり得る。そのため、こういったこともきちんと考えていく必要がある。そもそもユーザ自身が誰に情報を渡しているのかということをつかるような状況であることが必要であるといった点等が、この部分に含まれている。(事務局)
- ・ 本案では「検討が必要である」との記述が多いが、31 ページの(3)については現状説明であって「検討が必要である」とは書かれていない。この31 ページの問題は35 ページの「検討することが必要である」と記載されている課題の一つに含まれていると考えて良いか。(構成員)
- ・ そのとおり。「2. インターネットの現状」では、「問題」を示したのではなく、31 ページでは「現状」を説明した。「3. 課題と解決策」では「2. インターネットの現状」を受けて、考えるべきことを示した。(事務局)
- ・ 「通信プラットフォーム研究会」の報告書(案)において、個人の属性情報は基本的には個人がコントロールでき、同意を得て利用すべきとされており、法制面から見て多角的検討をするべきか否かも含め、意見募集中である。本報告書を踏まえ、別途行政当局で研究会を開こうかと考えているところである。(事務局)
- ・ 目次と本文の説明の中で、「3. 課題と解決策」が6 つに分かれていて、「4. 今後の施策展開の在り方」が5 つに分かれている。「3. 課題と解決策」の(2)と(3)が、「4. 今後の施策展開の在り方」では(2)の1 つに統合されているが、「4. 今後の施策展開の在り方」でも2 つに分けたほうが良いのではないか。また、「2. インターネットの現状」において、「2. 1 (1) インターネット発展活用型サービス」と「2. 1 (2) インターネット本来利用型サービス」を区分した意図が良く分からない。そもそも、インターネット本来利用型というの、例えば放送の形態で従来あったものと同じコンテンツを使っているのではないかと思う。インターネットのみの中で閉じていて、制作費がかからないというものは私が知る限り無い。今まで書籍や手紙などオフラインであった情報が、どんどんオンライン化されてきて、オンライン化の中でまずは放送という片方向でオンライン化され、それが双方向になってきたのが今の双方向インターネットの流れだろう。これらを2 つに分けて差別化して記載しても、課題・解決策や施策展開の在り方につながっていないので、意図的に2 つを分ける理由が分からない。(構成員)
- ・ 「3. 課題と解決策」の(1)と(2)が、「4. 今後の施策展開の在り方」の(2)にまとまっているという御指摘は、その通りである。「3. 課題と解決策」の(1)と(2)をまとめた方が良いのではという御指摘もおっしゃるとおりであり、検討したい。「2. 1 (1) インターネット発展活用型サービス」と「2. 1 (2) インターネット本来利用型サービス」を2 つに分けた理由については、インターネット上のサービスの議論としてとらえた場合、例えば通信販売における商品の不着、ネット証券におけるそもそも証券取引に付随する取引リスク等本来そのサービスが持っていたリスクといったインターネットであるか否

かに関わらず発生する問題は、本懇談会の範囲外であることを明らかにしたかった。御指摘の部分は、改めて検討したい。もう一点、情報提供だけに閉じているサービスといっても製造コストがかからないというのはやや違うのではないかと御指摘をいただいたが、その点は27ページの下から3行目「サービスの開発コストや運用コストは生じるものの、製造コストを限りなくゼロに近づけることができ」という表現がねれていないということだろうと思う。もともと意図していたのは、例えば映像コンテンツに関して言えば、映像コンテンツを作るところまでのコストはかかるが、DVD等のパッケージを作って、物を生産してユーザへ渡すという物理的コストがかからずに、そのままサーバから提供できるという意図である。(事務局)

- ・ 今回の報告書素案は前回までのものと、項目の並べ方、意味合い、姿勢が大幅に変わっている。ネットワーク中立性の3原則から今後予見されるであろうインターネットでの様々な課題について、規制をかけるのではなく、まずは列挙してそれに対してどう考えていくのかというのが本懇談会の最初からの話だった。他方、本報告書素案では、歴史的背景からインターネットがどう発展して今後どのベクトルにいくのか、その中で利用者の視点から見てどこを解決する必要があるのか、非常にうまく抽出できているし、プレーヤーから見ても容量、技術革新がさらに必要だということで先ほどの御指摘があったと思う。

一方で、例えば利用者の目から見たときに、インターネットの現状の中でもう一つ重要なトレンドとして、利用者自身気が付かないうちに実は選択肢が狭まっているということがある。パイプの議論に近付いてしまいが、利用者がインターネットにアクセスしようとしたときに、帯域が保証されているサービスをかなり幅広いエリアで提供できている事業者が限定されてくるとか、住んでいるエリアによって利用可能なインターネットに接続するためのそもそものパイプラインの選択肢がないということがある。もっとストレートな言い方をすれば、インターネットの利便性が上がってきた今、再びNTTグループの寡占化が進んでいるというのが大きなトレンドとして現状ある。それが、このまま進んでいったときに、利用者視点から見て、中立性の3原則である「消費者が通信レイヤー及びプラットフォームレイヤーを適正な対価で公平に利用可能であること」というそもそもの原則から相反する動きになるのではないかとこのころが、前回までは入っていたにもかかわらず、今回はすっぽりと抜け落ちているように思うが、その点についてはどのように考えるのか。(構成員)

- ・ 論の立て方が大幅に変わっているという点に関しては、前回の議論でレイヤー別の議論は結局何が起きているのか良く分からないとの御指摘があったことを踏まえ、今までのレイヤーを横に区別した整理から、全体を再整理して俯瞰したものにした。その結果、今回のように歴史から分析していくこととなった。ユーザから見て何が起きているのかを記述しようとした結果が今回の構成であるという点を御理解いただきたい。しかしながら、こうしたことでネットワーク中立性の概念を明確に記述する点が非常に難しくなっている。そこでこれを精神的バックボーンとしながら個々のセクションを記述した。寡占化の話については、若干難しいと感じている部分がある。本報告書素案の後ろの方にも記載したが、競争評価の中で見ていかざるを得ない部分があると思う。一つだけ言えるのは、今回の懇談会でオブザーバから提示された資料の中で、NTTのシェアが広がっているという御指摘も一部あったが、だからといって市場競争が成立しないほど寡占化が進んでいるのではなく、むしろ積極的競争がされているというオブザーバの意見が多かったので、基本的にはそれらを受け止めて、現状のスナップショットを描いたつもりだ。現状のスナップショットとして、寡占が進んでいるのではないかとこの疑念を記載すべきだろうか。(事務局)
- ・ 是非、記載して欲しい。(構成員)
- ・ 前回から書き方が変わっていると思う。当初、懇談会が始まった際には、オブザーバというよりはむしろ構成員たちの議論として、そもそも電話みたいに電電公社が独占的に作ったものを皆で使っているのではなく、インターネットはある意味、利用者兼開発者で、技術的開発をしながら発展してきたものが最終的に商用化されている。例えば情報フィルタリング一つ取ってみても、これはどこまでユーザ保護のためにやるべきなのか、あるいは今後ネットワークの発展のためにはあまり規制すべきではないなど色々な意見があったと思うが、そのあたりは今回触れていないようだ。こういった点、情報フィルタリング等は他の委員会等で扱っているということなのか。(構成員)

- ・ 情報フィルタリングに関して、いわゆる違法・有害の議論については、他の検討会で議論しているので、本報告書素案では強くは触れていない。(事務局)
- ・ 国外のサーバを国内に引き戻すという話について2点挙げたい。1点目は、通信料はどちらが払うのかということ、2点目は国外のサーバに置いておく色々な意味での規制がかけられないということだ。2点目は非常に大事な話だと思う。1点目はどちらかと言うと、低賃金だから海外に出していた工場が、賃金が高くなってくると国内に回帰しているといった話と同じで、あまり本質的な話では無いような気がする。むしろ国外にあると日本の規制がかけられないので、色々な意味で難しいことが起きるという方がより重要であると思うがどうだろうか。(構成員)
- ・ 制度論から言えば御指摘の通り、規律が及ばないという問題点はあるだろう。仮にサーバが国内にあったとしても、その提供者が電気通信事業者ではない場合が多い。そうすると、我々総務省で持っている規制はいずれにしても及ばない。実際にそのようなケースが多いように思われるので、その部分は若干弱めに記述した。一方、海外に出て行ってしまうケースを考えると、コストを純粋に考えた結果として海外を選んだ場合ならまだしも、何らかの別の障壁が存在していて、その障壁さえなければ国内で提供可能というものもある。我々から見れば電気通信事業者に対してリターンがあったはずのものが、みすみす海外に出て行ってしまっているということであり、電気通信事業発展の観点から、そういったものが国内に、少なくとも戻ってこられるような環境を作っていきたいという考え方から、本報告書素案のような書き方となった。(事務局)
- ・ やれる範囲に関してはある程度仕方がないだろう。他方、サービス停止時というような私自身もあまり気付かなかったような点も記述されている。ただし、こういった場合においても、例えばフリーメールサービスの提供者は電気通信事業者ではないが、この辺はどう考えるのか。メールの利用者にとっては、電気通信事業者か否かは別に問題ではないが、制度上は違うという話はかなり重要な話だと思う。そういった話が本報告書素案においては散りばめられて書いてあり、結果としてはどこかに書いてあるとはいえ、大きく書かれてあっても良いのではないだろうか。また、ロードマップ的な話は一切書かれていないが、課題の整理というスタンスで書かれているということが良いのか。(構成員)
- ・ 一つ一つの課題が、おそらくかなり長期的な視野で考えなければならない課題だろうと考えている。当然、半年といった期限を切った一時的結論を出すことは可能だろう。しかし、そもそも電気通信事業者ではないサービス提供者に対してどのような振る舞いを求めていくべきなのかといった議論など、一つ一つの課題が、一朝一夕で答えが出る話ではない。それなりにロングタームで取り組んでいく必要があるということを見ると、具体的期限を切ってしまうと、かえってよろしくないのではないだろうか。同様に、例えば、「帯域制御の運用基準に関するガイドライン」では、民間で検討して下さいと記述されている部分についても、今どのような効果があったのかを振り返り評価するところまでは簡単だろう。しかし、オンデマンドコンテンツに対してどう取り組むのかを、例えば来年の秋までと期限を切っても、必要なことを十分に考えられるかどうか難しい。乱雑な議論によって、得べき結論が間違っていた場合に与えるインパクトは非常に大きい。このような理由から、期限を特に明示しなかった。(事務局)
- ・ 無料サービスをどうとらえるかというのは非常に面白いテーマである。28 ページに無料広告モデルの話があり、34 ページに課題が挙げられている。私自身無料サービスを利用していながら、あまり考えたこともなかった。普通、民法や法律関係を考える場合、双務契約を考える。あなたがこうするから、私はこうするということの。ところが、一方的に事業者側がこれを提供しますという場合、そもそもこれが契約となるのだろうか。色々なケースがあり、事実上利用しているだけという契約関係や、利用者もこれを事業者に提供しますとっている場合、両方あるだろう。ここで言っているのは、「契約」と言っているのだから、契約が成立した場合のことだ。その場合、確かに「不意打ち」でサービスが無くなったりすることもあるだろう。34 ページ中段では、ストレージサービスやWeb メールサービスについて、「特段定められていない」とある。電気通信事業法にはこの点の定めはないが、サービスの提供者が利用者に対して提供している約束、これは約款を作っているかは別にして、こういった約束は色々あると思うがまったく定めが無いのだろうか。全ての無料サービスにはこういった定めが全く無いのか。私が弁護士であったら、「場合によってはサービ

スをやめることがあるので御了承下さい」という一文を書いておくだろう。(構成員)

- ・ おっしゃる通りであり、止めることがあると一方的に書いてあるケースが非常に多い。従って、写真などを預けているサービスが停止された場合、ユーザが返却して欲しくても返却する手段が明記されていないケースが非常に多い。(事務局)
- ・ 例え利用者から料金を取っていない場合でも、無料広告モデルということで、広告から収入を得て事業を営んでいるという場合、電気通信事業法の適用対象となる。そういった場合、サービスを完全に廃止する際には、1 か月を目途とする事前の利用者に対する周知義務が発生する。ただし、今回の場合、一旦事業者が入手した情報をどのように扱うのかということが、規約や契約に定められていない場合があり、そういったケースではどうすれば良いのかということの問題として取り上げた。(事務局)
- ・ 色々な無料サービスがあると思う。通信の媒介に当たらないようなものも沢山ある。(構成員)
- ・ キャリアがやっているものもあれば、そうでないものもある。だが、私たちはまずはそのようなことを考えずに検討して良いだろう。規制については後で考えれば良いと思う。(構成員)
- ・ ユーザから見て何が起きているのかという点が含まれていて、良い報告書素案だ。基本原則のところにも、消費者オリエンテッドの基本原則が記述されていて、消費者行政中心の時代に相応しい。ただし、課題も多くあり、皆で協力できることがインターネットサービス全体の発展に非常に必要なことだ。沢山の人は是非読んでいただきたい。41 ページから、今後の政策展開の在り方がまとめられているが、どれももっともなことであるが、その中で 43 ページ「(5) 固定ネットワークやモバイル・ネットワークの競合・連携への対応」の部分の終わり方をもう少し明確にしてもらいたい。「なお、サービス提供者として特定のネットワークによらず、利用者がサービスを利用できるようにすることが基本原則である。」との記述があるが、「利用者がサービスを利用」という表現は「選択」とか「活用」とかに変えた方が良い。「仮に、異なる固定ネットワーク間で当該サービスが利用できるようにするために、サービス提供フォーマットを合わせたり、相互接続を行う要請があった場合は、当該事業者間で協議することが望ましい。」との表現は、もうちょっと工夫をして、問題点なり解決課題などをクリアにしたほうが良いと思う。「相互接続を行う要請があった場合」との記述は、誰が、どこに要請するのかが非常に分かりづらい。そして、最後に「望ましい。」と結ばれてしまうと、せっかくここまで高らかにうたってきたものが、遠い期待で終わっている感がある。この点に手を入れていただきたい。(構成員)
- ・ 尽力したい。(事務局)
- ・ 可能な範囲でよろしくお願いしたい。

大筋では変更は無いようだが、一部追加修正要請があったので、若干の修正の上、中身は私と事務局で協議した上で、構成員に確認し、意見募集を行うこととしたい。(構成員)
- ・ 本日の御指摘を反映の上、座長と御相談し修正案を作成する。その後、意見募集を約 1 か月間実施する。その途中に構成員の方々に御相談することもあるかもしれないが、その際はよろしくお願いしたい。(事務局)

6 次回予定

- ・ 次回会合は報告書素案に関する意見募集を年内もしくは 1 月から 1 か月間行い、その後開催予定。報告書(案)について議論する予定であるが、詳細については追って事務局より連絡。