# 「ネットワーク中立性に関するワーキンググループ」の 今後の進め方等について

2020年10月 総務省総合通信基盤局 電 気 通 信 事 業 部 デ ー タ 通 信 課

- ネットワーク中立性に関する研究会の報告書 (2019年4月) を踏まえ、以下を実施。
- ① 帯域制御(※1)の運用基準に関するガイドラインの改定
- ② ゼロレーティングサービス (※2) の提供に係る電気通信事業法の適用に関するガイドラインの策定
- ③ ネットワーク中立性確保のためのモニタリング体制(ネットワーク中立性に関するワーキンググループ)の構築
- ④ CONECT (インターネットトラヒック流通効率化検討協議会)の設置をはじめとするインターネットトラヒック対策の推進
  - (※1) 一部のインターネットトラヒックの通信帯域を制限すること。
  - (※2) モバイル通信分野において、利用者による特定のコンテンツ・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サービス。

#### 【報告書の概要】

- ① 帯域制御ガイドラインの見直し
- インターネットアクセスサービスの品質を維持できるよう、公平制御※等の運用を可能とする「帯域制御の運用基準に関するガイドライン」の改定

※ある時点において多くの帯域を占有している利用者から順に利用帯域を一定水準以下に制限する帯域制御の方式。

- ② ゼロレーティングに関する指針の策定
- ・ 総務省が、電気通信事業者、コンテンツ事業者、消費者団体 等の参画を得て、「ゼロレーティングの提供に関する電気通信 事業法の規律の適用についての解釈指針」を取りまとめ、運用
- ・③ モニタリング体制の整備

④ トラヒックの効率的かつ安定的な処理のための体制整備 أ

#### 【その後の対応】

① 「帯域制御の運用基準に関するガイドライン検討協議会<sub>※</sub>」 において、「帯域制御の運用基準に関するガイドライン」を 2019年12月に<mark>改定</mark>。

※(一社)日本インターネットプロバイダー協会、(一社)電気通信事業者協会、(一社) テレコムサービス協会、(一社)日本ケーブルテレビ連盟及び(一社)**IPoE**協議会から構成。

⇒<u>P 2 参照</u>

② 総務省※において、「ゼロレーティングサービスの提供に係る電気 通信事業法の適用に関するガイドライン」を2020年3月に策定。

※2019年7月に「ネットワーク中立性に関する研究会」の下に「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」(主査:大橋弘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)を設置し、検討の上、取りまとめ。

⇒<u>P3参照</u>

③ 総務省において、「ネットワーク中立性に関するワーキンググループ」

(主査: 林秀弥名古屋大学大学院法学研究科教授)を2020年6月に設置。

④ 「インターネットトラヒック流通効率化検討協議会(CONECT)」 の設置をはじめとするインターネットトラヒック対策を推進。

# ① 「帯域制御の運用基準に関するガイドライン(改定版)」の概要

(2019年12月 帯域制御の運用基準に関するガイドライン検討協議会改定)

- ▶ トラヒックの増加に対し、原則としてISPはネットワーク設備の増強によって対応するものではあるが、必要に応じ 例外的に実施することとなる帯域制御について、その基本的な考え方を業界ガイドラインとして整理。
- ネットワーク中立性に関する研究会の報告書を踏まえ、これまで考え方を整理していた事例(※1)に加え、公平 制御やスロットリング・ペーシング・不可逆圧縮について、通信の秘密や利用の公平性等の観点から、実施する際の考え方(利用者からの同意の取得、留意点等)などを整理。
- また、帯域制御を実施する際の、利用者保護の観点による情報開示の在り方についても拡充(※2)。

## 【帯域制御の考え方の整理(追加)】

- ※1 P2Pファイル交換ソフトに対する制御、ヘビーユーザ規制、災害時の制御
- ※2 総務省の「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」においても同内容を規定。

具体的事例	通信の秘密の観点	利用の公平の観点	結論
<b>公平制御</b> (※3)	正当業務行為	データやアプリケーションの 種類に関わらず実施する場合	<ul> <li>一時的な混雑が発生している場合は、<u>正当業務行為として認められる</u>と考えられる。</li> <li>利用の公平の観点から、<u>データやアプリケーションの種類に関わらず実施すること</u>が求められる。</li> </ul>
ペーシング(※4)、 スロットリング(※5)、 不可逆圧縮(※6)	「明確」かつ「個別」の同意が必要	合理的かつ明確な基準を公開し、 同一カテゴリのデータ・アプリ ケーションに対して一律に適用 する場合	<ul> <li>「公平制御」というより緩やかかつより公平な方法によることも可能であることから通常は手段の相当性を欠くものと解され、正当業務行為として認めることは困難であり、「個別」かつ「明確」な同意が必要。</li> <li>同意を得たとしても利用の公平の観点から、合理的かつ明確な基準を公開し、同一カテゴリのデータ・アプリケーションに対して一律に適用することが求められる。</li> </ul>

- (※3)全ての利用者の通信帯域を一律割合で制御するのではなく、ある時点において多くの帯域を占有している利用者から順に利用帯域を一定の水準になるよう制御する方式。 (※4)特定のアプリケーション等やポート番号に係るトラヒックの送信ペースを制御する方式。(※5)特定のアプリケーション等やポート番号に係る帯域幅を制御する方式。
- (※6)制御装置を利用して通信内容のうち静止画等を識別し、データを不可逆圧縮する方式。

#### 【情報開示の在り方】

- 実施内容に応じて、制御に該当する基準、制御の発動条件、制御の対象となる時間帯、 場所、頻度、制御後の水準等といった事項について周知しなければならない。
- ・ ネットワーク設備の増強の見込みや増強の考え方等について、周知することが望ましい。

(2020年3月 総務省策定)

■ ゼロレーティングサービス (※) を提供する電気通信事業者、コンテンツ事業者、プラットフォーム事業者の行為について、 電気通信事業法の適用関係を明確化することにより、関係事業者等の理解を促進し、利用者権利の確保、公正な競争 環境、インターネット・エコシステムの維持・発展を実現することを目的とするガイドライン。

■ 具体的には、電気通信事業法第29条の業務改善命令等の対象となり得る行為や、採ることが望ましい行為を整理・ 類型化して例示。また、ルールの遵守状況・ルールそのものの見直し等について確認するモニタリング体制等を整備。

概要

(※) 月あたりの上限データ通信量付き定額制の下で、特定のコンテンツ等の利用 について、使用データ通信量にカウントしないサービス (カウントフリーとも呼ぶ)。 コンテンツ提供者が金銭を支払う場合と支払わない場合がある。

#### 【電気通信事業法上問題となり得る行為】(ガイドライン2)

電気通信事業者とコンテンツ事業者・ プラットフォーム事業者等の関係 (ガイドライン2-1)

- 電気通信事業者が、合理的な理由なく特定のコンテンツ等のみをゼロレーティングサービスの対象とし、 同一カテゴリーの他のコンテンツ等を排除することで消費者を差別的に取り扱っていること
- 電気通信事業者が、ゼロレーティングサービスの対象コンテンツ等となる条件として、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者に対し合理的な理由なく過大なコスト負担を求めることで、資本力に乏しい中小規模の事業者等を実質的に排除することにより、結果として消費者を差別的に取り扱っていること

通信の秘密との関係 (ガイドライン2-2)

- ゼロレーティングサービスを利用しようとする消費者から、個別具体的かつ明確な同意を得ない場合
- 同意を得ていても、利用される通信の秘密に当たる 情報の範囲・内容や利用目的等の説明を明確か つ十分に行っていない場合
- ゼロレーティングサービス利用者と非利用者を区別せず、非利用者についても対象コンテンツ等の利用を 識別する場合

等

# 消費者に対する取組 (ガイドライン2-3)

- 非公式アプリ等を経由して対象コンテンツ等を視聴した場合や、対象コンテンツ等から外部リンクヘアクセスした場合等は、使用データ通信量にカウントされ得ることを説明しないこと
- ゼロレーティングサービス対象コンテンツ等へのアクセスについて、配信サーバーの変更等によって使用データ通信量が正確にカウントされない可能性があるにもかかわらず、その旨を説明しない又は全ての対象コンテンツへのアクセスが非課金としてカウントされると説明すること

等

#### 【電気通信事業者が採ることが望ましい行為】(ガイドライン3)

- ゼロレーティングサービスの対象コンテンツ等の選定について合理的かつ明確な基準を定め、公開するとともに、問合せ窓口を設置し、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者との協議を適正かつ円滑に行う体制を整備すること
- ゼロレーティングサービス対象コンテンツ等に係る使用データ通信量と非対象コンテンツ等に係る使用データ通信量を利用者毎に計測及び情報提供すること
- 上限データ通信量超過後の通信速度制限や帯域制御等の実施は、ゼロレーティングサービス対象コンテンツ等かどうかにかかわらず一律に実施すること

等

- 第2回(本年10月15日)及び第3回(11月2日)に、帯域制御等及びゼロレーティングサービスについて、各ガイドラインを踏まえた対応状況等に係る事業者ヒアリングを実施。
- その後、利用者アンケート結果の分析等も踏まえ、来年3月頃に検証結果の整理等を行い、来年4月以降の電気通信市場検証会議に報告。

2020年							2021年							
6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月~
第1回				アリング項目	I:帯域制 利用者 第3回	御の実施やへの説明状への説明状態を持続しています。 第4回	ゼロレーティ :況、ゼロレ	ィングサービブ ーティングサ 	スの提供に	当たり、「通信	信の秘密」 非対象コン	に関する情況の公立である。	報を取得す 平な取扱状	
・現状のI ・中立性 ・今後のi	アンケート	(帯	・事業を	ぎヒア① ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	事業者ヒア 域制御・ゼ	1	業者ヒアリ 用者アンク	ングまとめ ート分析	1	Rの整理等 )取組方向	( 3 11.13)			

- 現在実施している帯域制御等の概要
  - 帯域制御等の内容ごとの実施状況、実施条件
- 「通信の秘密」との関係
- 帯域制御等の実施に関して利用している「通信の秘密」に関する情報 (※1)、帯域制御等の 実施にそれらの情報が必要な理由
- 同意が必要な帯域制御等の実施に関する利用者への説明内容 (※2)、具体的な同意の取得状況
- 情報開示に対する取り組み
- ・ 帯域制御等に関する説明・周知内容、方法 (※2)
- 代理店等や卸先MVNOへの説明、マニュアル等への記載状況 (※2)
- ・ ネットワーク設備の増強の見込み、考え方及び周知の方法等(※2)
- ※1 "宛先IPアドレス"等、利用している情報が何であるか具体的にご提示をお願いします。
- ※2 スクリーンショット等により、具体的にご提示をお願いします。

- 現在提供しているゼロレーティングサービスの概要
- 対象としているコンテンツ等
- サービスの利用料金(特定のプランのみ対象となる場合、そのプランの通信容量及び利用料金を含む)
- 契約数及びゼロレーティングサービス利用者数(推移)(※可能であれば)
- ・ ゼロレーティングサービスの技術的な実現方法
- サービス提供に係る事業者間の関係(ガイドライン2 1 関連)
  - ・ 対象コンテンツの選定への考え方
  - ・ コンテンツ等の選定条件(基準・技術的要件・コスト負担等)及びその公開状況
- 「通信の秘密」の確保のための取組(ガイドライン2-2関連)
  - ・ サービス提供に関して利用している「通信の秘密」に関する情報(※ 1)、ゼロレーティングサービスの提供にそれらの情報が必要な理由
  - 利用者への説明内容・範囲、具体的な同意の取得方法(同意取得時の文言及び技術面を含む)(※2)
- 消費者に対する取組(ガイドライン2 3 関連)
  - ・ ゼロレーティングサービスに関する広告・契約時の説明書等における説明内容 (※2)
  - ・ 契約時における高齢者等への説明の配慮(他の利用者への説明内容に上乗せして説明している内容)
  - ・ 使用データ通信量のカウント方法及びこれを担保する技術的な対応状況(誤カウント検知方法を含む)
- ○「望ましい行為」に関する取組(ガイドライン3関連)
  - ・ コンテンツ事業者等との協議体制等の整備状況
  - 利用者に対する情報提供(対象コンテンツ・非対象コンテンツに係る使用データ通信量の計測)
  - ・ 未成年者へのサービス提供時におけるペアレンタルコントロールの推奨等
  - ・ 通信速度制限や帯域制御の実施時のゼロレーティング対象コンテンツの扱い
  - ※ 1 "宛先IPアドレス"等、利用している情報が何であるか具体的にご提示をお願いします。
- ※2 スクリーンショット等により、具体的にご提示をお願いします。

■ ゼロレーティングサービスは萌芽的なサービスであり利用者にメリットがあることから、一律に禁止するのではなく、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等を提供できる環境の整備に向けて、関係者の予見可能性を確保するために、ガイドラインで基本的なルールを示し問題事例については事後的に対応する。

#### 概要

- ゼロレーティングサービス市場
  - 通信の秘密の確保
- ・ 利用者からの同意の取得
- ・ 非利用者への配慮

- ・プラットフォーム事業者
- ・コンテンツ事業者
- ·電気通信事業者
- •消費者

#### 消費者保護

- ・ 適切な情報提供
- 高齢者や青少年への配慮

ンツ事業者間などの公正な競

公正な競争環境

電気通信事業者間・コンテ

争環境の維持

- 上記の項目を確保すべく、ゼロレーティングサービスの提供にあたり、以下を例示
  - ✓「電気通信事業法上問題となり得る行為」
  - ✓「採ることが望ましい行為」

- ※ 電気通信事業者等の個別具体的な行為が事業法の関係規定に抵触する こととなるか否かについては、関係規定に照らし個別の事案ごとに判断される。
- ルールの遵守状況・ルールそのものの見直し等について確認するモニタリング体制等を整備。

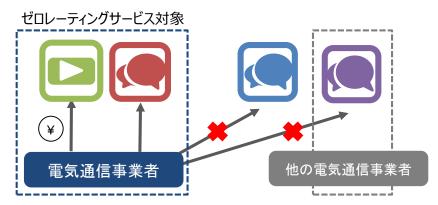
#### 概要

■ 電気通信事業者とコンテンツ事業者・プラットフォーム事業者のゼロレーティングサービスに関する契約等に関する 事項について整理

#### 問題となり得る行為

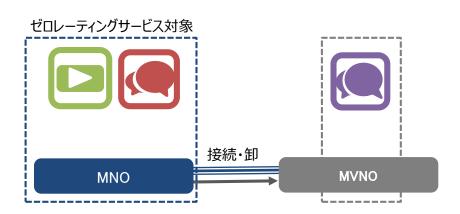
# 電気通信事業者からコンテンツ事業者・ プラットフォーム事業者に対して

(※合理的な理由がある場合を除く)



- 特定のコンテンツ等のみをサービスの対象として、同一カテゴリー の他のコンテンツ等を排除すること。
- サービスの対象となる条件として、**過大なコスト負担を求める** ことで、実質的に中小規模の事業者を排除すること。
- 他の事業者のサービスの対象となっていること等をもって、 自己のサービスの対象から排除すること。
- 既にゼロレーティングサービスの対象となっている又は対象となる ことを希望するコンテンツ事業者等に対して、他の事業者のゼロ レーティングサービス対象となることを禁止すること。

# MNOからゼロレーティングサービスを提供する (しようとする)MVNOに対して

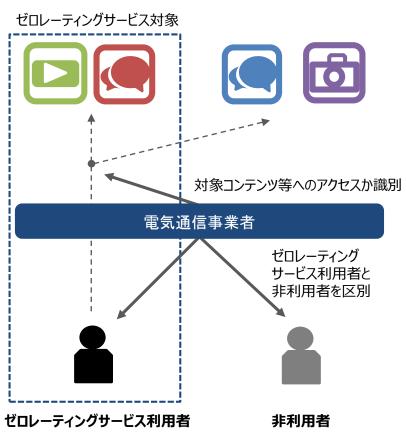


- 自己の**関係事業者等に対する料金よりも高い接続又** は卸料金を設定すること等。
- 自己の電気通信設備を接続する場合と比べて不利な 接続条件を設定すること。
- MVNOがゼロレーティングサービスを提供しようとすることを理由として接続を拒否すること等。
- 競争相手となるMVNOを排除又は弱体化させるために、 適正なコストを著しく下回るような消費者向け料金を 設定すること。

## 概要

■ ゼロレーティングサービスを提供する電気通信事業者が、ゼロレーティングサービスの提供を受ける消費者の情報を取得・利用する場合(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)について整理

#### 問題となり得る行為



# ゼロレーティングサービス利用者の通信に関して

- ゼロレーティングサービスを<u>利用しようとする消費者から、個別具体的か</u> つ明確な同意を得ないこと。
- 同意を得ていても、利用される通信の秘密に当たる情報の範囲・内容や 利用目的等の説明を明確かつ十分に行っていないこと。
- ゼロレーティングサービス利用者が利用するコンテンツ等を識別するために利用する通信の秘密に当たる情報を、当該ゼロレーティングサービス利用者から同意を得た範囲や目的を超えて利用すること。

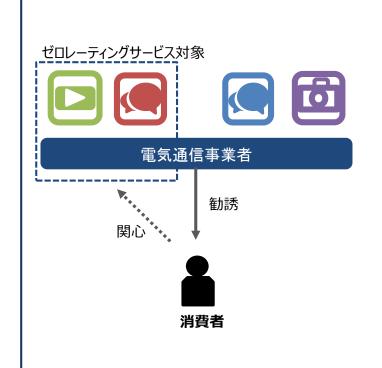
# ゼロレーティングサービス利用者と非利用者の区別に関して

- ゼロレーティングサービス利用者と非利用者を区別せず、非利用者についても対象コンテンツ等の利用を識別すること。
- ゼロレーティングサービス利用者と非利用者を**区別するに当たり、**正当業務行為として認められる**必要最小限度の範囲を超えて通信の秘密に当たる情報を利用**すること。
- ゼロレーティングサービス利用者と非利用者を区別するために利用する通信の秘密に当たる情報を、当該区別以外の目的のために利用すること。

#### 概要

■ 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ついて整理

## 問題となり得る行為



※ 提示した右記ケースのうち一部については、広告 の方法等により景品表示法違反となり得る。

#### 使用データ通信量のカウントについて

- 配信サーバーの変更等により、使用データ通信量の正確なカウントが行われない 可能性があるにもかかわらず、その旨を説明しないこと、全ての対象コンテンツへ のアクセスが非課金としてカウントされると説明すること。
- 対象コンテンツへの通信量を割り引いてカウントする場合(90%非課金等)、その割合について十分な説明を行わないこと。
- 対象コンテンツであっても、表示される広告等の閲覧のために利用されるデータ通信量がカウントされ得ること、非公式アプリ等を経由してコンテンツを視聴した場合等は使用データ通信量にカウントされ得ることを説明しないこと。
- 使用データ通信量のカウントが著しく不正確であること

## その他の説明等について

- 帯域制御を発動する可能性があるにもかかわらず、サービスの利用に一切制限が ないかのように装って勧誘すること。
- <u>通話のみを利用していた高齢者等に対して</u>、インターネット接続サービスを利用したことがないこと等を承知しながら、大容量・高額のサービスを勧め、他の利用者と同様程度の説明しか実施せず、契約を締結すること。
- ゼロレーティングサービスについて消費者が真摯に問合わせをしているにもかかわらず、長時間放置すること。

以下のような行為については、実施しなくても直ちに事業法上問題となり得るとは判断されないものの、公正な 競争の促進や利用者利益の保護等の事業法の目的に鑑み、電気通信事業者が採ることが推奨される。 (一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者は、特に求められる。)

# ゼロレーティングサービスの提供に当たり、電気通信事業者が採ることが望ましい行為

コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者











#### 雷気通信事業者





ゼロレーティングサービス利用者

#### コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者に対して

- コンテンツ等の選定について合理的かつ明確な基準を定め、公開すること。
- 併せて問合せ窓口を設置し、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者と の協議を適正かつ円滑に行う体制を整備すること。

#### ネットワーク管理について

- ゼロレーティングサービスの提供に伴うトラヒック増加に対応したネットワーク設 備の増強など、ゼロレーティングサービスを利用しない者の通信品質の維 持等にも配慮した取組を行うこと。
- **上限データ通信量超過後の速度制限・**ヘビーユーザーに対する帯域制 御・ネットワーク混雑時の帯域制御について、ゼロレーティングサービス対象コ ンテンツ等かどうかに関わらず一律に実施すること。 (非対象コンテンツの速度 を低下させ、対象コンテンツの速度を低下させないといった差別的取り扱いをしないこと)

#### 利用者に対して

- 対象コンテンツ/非対象コンテンツに係る使用データ通信量を計測し、利 用者が容易に理解できるような形で情報提供すること。
- 青少年への提供について、ペアレンタルコントロールに係るサービスの利用 を推奨する等配慮すること。