

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

令和 2 年 3 月

総 務 省

## 目次

1	本ガイドラインの目的等	2
1-1	本ガイドライン策定の背景	2
1-2	本ガイドラインの目的と位置づけ	4
1-3	本ガイドラインの対象と定義	5
1-4	検討上の留意点	5
2	適用される主な規律と問題となり得る行為	8
2-1	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について	8
2-1-1	電気通信事業者が他の事業者と契約等を行う場合に関して適用される電気通信事業法の主な規律	8
2-1-2	電気通信事業法上問題となり得る行為	11
2-2	「通信の秘密」との関係について	13
2-2-1	通信の秘密についての基本的な考え方	13
2-2-2	ゼロレーティングサービスと通信の秘密	15
2-2-3	通信の秘密との関係において問題となり得る行為	16
2-3	消費者に対する取組について	16
2-3-1	消費者利益の保護に関する電気通信事業法の主な規律	16
2-3-2	消費者に対する取組について問題となり得る行為	21
3	電気通信事業者が採ることが望ましい行為	23
4	遵守状況のモニタリングなど	25

# 1 本ガイドラインの目的等

## 1-1 本ガイドライン策定の背景

我が国では、従量料金制又は上限データ通信量を定めた定額料金制が採られている移動通信において、特定のアプリ・コンテンツ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複数のMNO（Mobile Network Operator）、MVNO（Mobile Virtual Network Operator）が提供している。

ゼロレーティングやスポンサードデータについては、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おり、消費者にとっても選択可能なサービスの幅の拡大に繋がることが期待されている。

一方諸外国では、ゼロレーティングが消費者の選択等に影響を及ぼす可能性が指摘されていたり、ゼロレーティングサービスそのものを禁止したりするなど、ゼロレーティングがもたらしうる否定的な面についても検討されている。（ネットワーク中立性に関する研究会中間報告書第4章参照。）

このように、インターネットを巡る内外の環境が大きく変化する中、ISP（携帯電話事業者を含むインターネットサービスプロバイダ）がインターネット上のデータ流通を「公平（無差別）」に取り扱うことという、いわゆる「ネットワーク中立性」に関するルールについて検討するため、総務省は平成30年10月から「ネットワーク中立性に関する研究会」（座長：森川博之 東京大学教授。以下「研究会」という。）を開催した。

研究会では、インターネットがこれまで同様「オープン性」を維持し、Society 5.0の基盤として社会の公平性・公正性の向上に寄与するためには、電気通信事業者等の関係者が以下の4つの「インターネットの利用に関する利用者<sup>1</sup>の権利」を尊重・保障することを通じて、「ネットワーク中立性」を確保することが重要であるとした。

- (1) 利用者がインターネットを柔軟に利用して、コンテンツ・アプリケーションに自由にアクセス・利用可能であること
- (2) 利用者が他の利用者に対し自由にコンテンツ・アプリケーションを提供可能であること
- (3) 利用者が技術基準に合致した端末をインターネットに自由に接続・利用可能であること
- (4) 利用者が通信及びプラットフォームサービスを適正な対価で公平に利用可能であること

---

<sup>1</sup> 消費者のみではなく、インターネットを利用して様々なサービスを提供する事業者等も含む。本ガイドラインにおいては、「消費者」のみを特に対象とする場合には、事業者を含む「利用者」ではなく、「消費者」として記載している。（なお、「一般消費者」とは、サービス等について詳細な情報・知識を有していない、通常レベルの消費者や、一般レベルの常識のみを有している消費者をいう。）

ること

その上で、研究会では、ISPによるゼロレーティングサービスを含めた商業的慣行や行為について、一部のインターネットトラフィックを制限又は優先するなど、外形的には利用者の権利を制限している、又は、電気通信事業法（昭和59年法律第86号）（以下「事業法」という。）の規定（不当な差別的取扱いの禁止）に抵触していると解される可能性もあるため、予見性を確保する観点から、合理的な措置又は慣行として許容される要件等の明確化について、以下の5つの基本的視点から検討が行われた。

- (ア) ネットワークの利用の公平性の確保
- (イ) ネットワークのコスト負担の公平性の確保
- (ウ) 十分な情報に基づく消費者の選択の実現
- (エ) 健全な競争環境（支配的事業者によるレイヤーを越えた不当な影響力の行使の防止を含む）の整備を通じた電気通信サービスの確実かつ安定的な提供の確保
- (オ) イノベーションや持続的なネットワーク投資の促進

研究会では、「ゼロレーティングやスポンサードデータについては、利用者獲得に資するという点で通信レイヤーにおける競争促進や、利用者によるコンテンツ利用の促進などプラスの効果が期待される一方で、電気通信事業者がコンテンツ市場における事業者間の競争に影響を与える（「勝者を選別する」）、市場支配力を有する電気通信事業者とコンテンツ事業者が排他的な関係を構築した場合には両レイヤーにおける競争が制限されるといったマイナスの効果も予想される。」等の論点が提示された。

8回に及ぶ研究会会合での議論等を踏まえて取りまとめられた「ネットワーク中立性に関する研究会」中間報告書（平成31年4月10日。以下「中間報告書」という。）では、ゼロレーティングサービスについて、「ゼロレーティングやスポンサードデータは萌芽的なサービスであり、このような商業的慣行については、一律に禁止するのではなく、予見性を確保する観点から一定の判断基準を示した上で、ケースバイケースで事例を検証・分析し、問題事例については電気通信事業法等に基づき事後的に対応することが有効である。」として、次のとおり、総務省における対応を求めている。

## 第6章 今後の取組方針

### ② ゼロレーティングに関する指針の策定

予見性を高め、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を整備するため、総務省は関係者の参画を得て、「ゼロレーティングサービスの提供に関する電気通信事業法の適用についての解釈指針」（消費者への情報公開に関する事項も含む）を、年内を目途に取りまとめ、運用する。

総務省では、中間報告書の提言を受け、令和元年7月に、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 東京大学教授。以下「WG」という。）を設置し、電気通信事業者とコンテンツ事業者等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ため、事業者間の公正な

競争、費用負担の公平性、利用者に対する適切な情報提供等の確保に資するルールについて検討を行ってきた。

上記の「インターネットの利用に関する利用者の権利」を確保するとともに、イノベーションや持続的なネットワーク投資を実現するインターネット・エコシステムの維持・発展、レイヤー内・レイヤー間の健全な競争の促進等の観点から行われた研究会及びWGでの検討を踏まえ、今般、ゼロレーティングサービスについて、事業法の適用関係をガイドラインとして定め、公表することとしたものである。

## 1-2 本ガイドラインの目的と位置づけ

本ガイドラインは、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（消費者等に対してコンテンツやアプリケーション等を提供する事業者）、プラットフォーム事業者（コンテンツ事業者に対しコンテンツ配信のためのサーバー等のプラットフォームを提供する事業者）の行う行為について、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（ゼロレーティングサービス等を提供する（又は提供しようとする）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やアプリケーション、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。

具体的には、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・類型化して例示すること等により、ゼロレーティングサービスに関する提供条件の適正性・公平性・透明性の確保とともに、同法等の運用の一層の透明化を図るものである。

また、本ガイドラインは、ゼロレーティングサービスについて、現時点で特に事業法に関し問題となることが想定される行為を整理・類型化して例示するものであるが、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）又は事業法上問題となり得る行為を例示している「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」（平成30年1月9日改定。）や、事業法における消費者保護関連規定の内容を解説するとともに当該規定に関連して電気通信事業者等が自主的にとることが望ましいと考えられる対応について示した「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」も、ゼロレーティングサービスについて当然に適用されることに留意が必要である。

なお、本ガイドラインで列挙される「問題となり得る行為」は、あくまでも例示であり、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ほか、本ガイドラインに列挙されていない行為であっても、業務改善命令等の対象となる場合もあることにも留意が必要である。

今後、総務省においては、公正競争環境や利用者利益の一層の確保を図る観点から、新

たなビジネスモデルの出現や新サービスの展開といった変化にも対応しつつ、また、ゼロレーティングサービスが電気通信市場やコンテンツ・プラットフォーム市場に与える影響を踏まえ、本ガイドラインを適宜機動的に見直すこととする。

なお、本ガイドラインは、従量料金制又は上限データ通信量を定めた定額料金制が採られている移動通信におけるゼロレーティングサービスの提供を念頭に置いたものであるが、今後固定通信において同等のサービスが提供される場合等においても、参考とされることを期待する。

### 1-3 本ガイドラインの対象と定義

本ガイドラインの対象となるゼロレーティングサービスは、次のとおりとする<sup>2</sup>。

- ・ 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下で、特定のコンテンツ・アプリケーション・プラットフォーム（以下「コンテンツ等」という。）を利用した場合に限り、料金請求に係る使用データ通信量にカウントしない（または割引いてカウントする）データ通信サービス。（コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者から電気通信事業者への対価支払の有無にかかわらず。）

### 1-4 検討上の留意点

#### (1) MNOとMVNOの競争の促進

移動通信事業の運営には電波の利用が不可欠であるが、移動通信事業に使用することができる周波数帯には限りがあること等から、電波の公平かつ能率的な利用の確保及び事業者間の競争促進を通じた移動通信事業分野の健全な発展を図る観点から、総務省では、事業法及び電波法（昭和25年法律第131号）の規定に基づき、参入できる事業者数に限りがあるMNOによるMVNOへのネットワーク提供を促進するなど、MNOとMVNOの間での公正競争環境の実現に取り組んできた。

MVNOの事業運営には周波数の割当てを受けたMNOのネットワークに接続することが必要であるため、相対的に多数のシェアを占める者が有する接続協議における強い交渉力に鑑み、第二種指定電気通信設備を設置するMNOがMVNOにネットワークを提供する際の接続料や接続条件等について、接続約款の事前届出等の規律が設けられている。また、二種指定設備制度における接続料単価は、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを需要で除したものを超えてはならないとされて

---

<sup>2</sup> 電気通信事業者が自社顧客向けに開設するカスタマーサポートページ又はこれに類するサービスの利用について、使用データ通信量にカウントしないといった取扱いがなされている例がある。このようなページやサービスは、利用者が電気通信サービスを円滑に利用する上で必須のものであり、他のコンテンツ事業者・プラットフォーム事業者との競争等の問題を生じさせる可能性が低いとともに、電気通信事業者が通信当事者であることからパケットをチェックしたとしても通信の秘密に関する問題を生じさせるものではないため、本ガイドラインの対象とはしないこととする。

おり、データ伝送交換機能に関しては、データ伝送容量から合理的に算定される総回線容量を需要として用いている。

このような中、MNO及びMVNOによるゼロレーティングの提供に関しても、公正な競争環境の整備が求められる。例えば、MNOやMNOの特定関係法人であるMVNOが提供するゼロレーティングサービスにおいて、内部補助やグループ内補助がなければ赤字になるようなネットワーク関連費の支出（回線容量の確保等）が行われると、他のMVNOは、速度等の品質の面で競争上不利な立場に置かれるものと考えられるため、公正な競争環境を確保する観点からモニタリングが必要である。

## (2) コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者と電気通信事業者との関係

コンテンツ事業者にとっては、ゼロレーティングサービスの対象となることで消費者のアクセス増加が期待できるが、中小規模のコンテンツ事業者にとっては単独で電気通信事業者と交渉することは容易ではない。このため、既にゼロレーティングの対象となっているプラットフォームがある場合には当該プラットフォームの利用を希望するコンテンツ事業者の増加が予想され、それにより多くの魅力的なコンテンツを抱えるプラットフォーム事業者の電気通信事業者に対する交渉力が高まることも考えられる。また、ゼロレーティングサービスの対象が一部のコンテンツに集中する場合には、それらに係るコンテンツ事業者の電気通信事業者に対する交渉力が高まることも考えられる。

したがって、電気通信市場及びコンテンツ・プラットフォーム市場における健全な競争を確保する観点から注視が必要である。

## (3) ゼロレーティングサービスと帯域制御等との関係

我が国におけるインターネットトラフィックは、伸び率が鈍化しつつあるものの、年率20～40%の増加を示しており、今後もコンテンツのリッチ化や多様化が予想される中で、電気通信事業者によるネットワーク設備への持続的投資を含めた通信品質を維持・向上させるための取組が必要となっている。

このような状況の中、一部の電気通信事業者は、「トラフィックの増加に対しては、本来ISP等はバックボーン回線等のネットワーク設備の増強によって対処すべきであり、帯域制御等はいくまでも例外的な状況において実施すべきもの」との基本原則を踏まえつつ、ネットワークの安定的運用と通信品質の確保のため、ネットワークの混雑時等において帯域制御等を実施している。

ゼロレーティングサービスの提供により、対象コンテンツ等の利用に係るトラフィックの増加が予想されるが、海外の事業者においては、ゼロレーティングサービス提供の際に、対象コンテンツ等に限定して、または非対象コンテンツ等を含めてスロットリング（帯域幅を制御すること）やいわゆる「不可逆圧縮（静止画等の品質を一定以下に低下させること）」等の帯域制御等を行う事例が発生していることから、我が国においても、このような事例に対する考え方を事前に明らかにしておくことは有効と考えられる。

まず、帯域制御等（ネットワークの混雑時等において一時的に実施する帯域制御等を除く。以下1-4において同じ。）の対象とする利用者について検討する<sup>3</sup>。ゼロレーティングサービスの提供に当たり帯域制御等を行うことについては、ゼロレーティングサービス非利用者については品質の低下を招かない形で、上記のような制御をゼロレーティングサービス利用者に対してのみ行うのであれば、大きな問題とはならない。しかしながら、ゼロレーティングサービス利用者、非利用者にかかわらず帯域制御等を行うことについては、ゼロレーティングサービスの恩恵を受けない非利用者についてまで品質の低下を招くものであり、両利用者間の利用の公平との観点で問題があると言える。

次に、帯域制御等の対象とするコンテンツ等について検討する。電気通信事業者がゼロレーティングサービス利用者及びコンテンツ事業者・プラットフォーム事業者の事前の同意を得てゼロレーティングサービスの対象コンテンツ等のみについて帯域制御等を行う場合については、問題はない。しかしながら、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者の事前の同意を得ることなく非対象コンテンツ等を含めて帯域制御等を行う場合については、ゼロレーティングサービスの恩恵を受けないコンテンツ事業者・プラットフォーム事業者についてまで品質の低下（動画や静止画の画質の低下等）を招くものであり、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者間の公平、著作物の同一性保持等の観点から問題があると言える。

---

<sup>3</sup> ネットワークの混雑時等における帯域制御等については、帯域制御の運用基準に関するガイドライン検討協議会が、「帯域制御の運用基準に関するガイドライン」を策定している。

## 2 適用される主な規律と問題となり得る行為

### 2-1 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について

#### 2-1-1 電気通信事業者が他の事業者と契約等を行う場合に関して適用される電気通信事業法の主な規律

##### ① 利用の公平（不当な差別的取扱いの禁止）（事業法第6条）

電気通信事業者は、電気通信役務の提供（契約の締結を含む）に当たり、不当な差別的取扱いをしてはならないこととされている。この場合、「不当な差別的取扱い」とは、特定の者に不当な差別的待遇を行うことであり、合理的な根拠に基づいて取扱いに差を設けることまで禁止されるものではない。

例えば、データ通信サービスについて、使用データ通信量に基づき課金するか（従量料金制）、使用データ通信量にかかわらず一律の料金とするか（定額料金制）を含め、料金設定は事業者の経営判断に委ねられており、料金額の算出方法が適正かつ明確であり、不当な差別的取扱いを行わず、利用者の利益を阻害していなければ特段問題とはならない。

他方で、ゼロレーティングサービスは、消費者が利用するコンテンツ等によって、使用データ通信量へのカウントに関して異なる取扱いをすることから、結果として利用するコンテンツ等によって消費者を差別的に取り扱っているものである。したがって、電気通信事業者がゼロレーティングサービスを提供する場合には、これらの差別的取扱いが合理的な根拠に基づくものかを検証する必要がある。

なお、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の合理的かつ明確な選定基準を定めていない場合、基準を定めていても公開していない場合は、選定が恣意的に行われ、結果として特定の消費者に対し、不当な差別的取扱いが行われる可能性が高くなると考えられる。

不当な差別的取扱いが行われた場合には、業務改善命令の要件に該当する（事業法第29条第1項第2号）。

##### ② 業務改善命令（事業法第29条第1項）

以下のような場合には、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度で、総務大臣は電気通信事業者に対し、業務の方法の改善等を命ずることができることとされている。

- ・ 電気通信事業者が特定の者に対し不当な差別的取扱いを行っているとき（第2号）
- ・ 電気通信事業者が提供する電気通信役務に関する料金その他の提供条件が他の電気通

信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害しているとき（第5号）

- ・電気通信事業者が電気通信設備の接続、共用又は卸電気通信役務の提供について特定の電気通信事業者に対し不当な差別的取扱いを行いその他これらの業務に関し不当な運営を行っていることにより他の電気通信事業者の業務の適正な実施に支障が生じているため、公共の利益が著しく阻害されるおそれがあるとき（第10号）
- ・電気通信事業者の事業の運営が適正かつ合理的でないため、電気通信の健全な発達又は国民の利便の確保に支障が生ずるおそれがあるとき（第12号）

なお、ゼロレーティングサービスの提供に関する業務改善命令について、利用者の利益や公共の利益を確保するために必要な程度かどうかを判断するに当たっては、ゼロレーティングサービスの提供が電気通信市場及びコンテンツ・プラットフォーム市場における競争や消費者の選択に与える影響を考慮することとする。具体的には、電気通信事業者及びコンテンツ事業者・プラットフォーム事業者の関連市場における地位（市場における競争上の地位、他の電気通信事業者のネットワークへの依存性等）、利用者に対する透明性・公平性の確保のための取組、料金プランの内容（サービスの提供に係る追加料金の設定の有無などを含む）、コンテンツ等の利用により消費するデータ通信量等を総合的に勘案して判断する。

例えば、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者が、コンテンツ市場において多くの利用者を抱える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、他のコンテンツを合理的な理由無く排除するなどした場合には、他の事業者による行為よりも、市場競争や利用者の利益等に与える影響が大きくなる可能性が高いと考えられる。

また、ゼロレーティングサービスを含む料金プランが完全従量制である場合や、定額制であっても上限データ通信量が低い場合には、利用者がゼロレーティングサービスの対象コンテンツ等を利用する可能性が高くなり、実質的に対象外のコンテンツ等の利用機会を減少させるものと考えられる。同様に、対象コンテンツ等の利用により消費するデータ通信量が大きい場合には、利用者は対象外である同種のコンテンツ等よりも、対象コンテンツ等を優先的に利用する可能性が高い。その結果、利用者は対象コンテンツ等に強く誘導されることとなるなど、コンテンツ等の選択に与える影響が大きくなる。

したがって、利用者の利益又は公共の利益等に対する影響を見極めるために、ゼロレーティングサービスの提供に関するこれらの要素を十分に把握、検討した上で、業務改善命令の発動について判断することとなる。

なお、これらの命令に違反した場合において、公共の利益を阻害すると認められるときは、事業法第9条の電気通信事業の登録及び同法第117条第1項の認定の取消事由となり得る（事業法第14条第1項第1号、第126条第1項第3号）。

③ 第二種指定電気通信設備を設置する事業者に対する規律（事業法第30条、第32条、第34条等）

電気通信回線設備を設置する電気通信事業者は、公共の利益を確保する観点から、電気通信役務の円滑な提供に支障が生ずるおそれや、接続により当該電気通信事業者の利益を不当に害するおそれがある等の場合を除き、他の電気通信事業者からの接続の請求に応じなければならないこととされている（事業法第32条）。

特に、移動通信事業については、電波の有限性等により新規参入が困難であるために、寡占的な市場が形成されており、このような市場において相対的に多数の携帯電話等の端末を収容する設備を設置する電気通信事業者は、他の電気通信事業者との接続協議において強い交渉力を有し、優位な立場に立つと言える。事業法第34条では、業務区域内における携帯電話等の端末の占有率が一定割合（10%）を超える電気通信事業者の伝送路設備を指定（第二種指定電気通信設備）し、当該設備を設置するMNO（以下「二種指定事業者」という。）に対して、当該設備に関する接続約款を定め、届け出、公表すること等を義務づけることで、他の電気通信事業者の電気通信設備との適正かつ円滑な接続を確保することとしている（事業法第34条第2項、第5項）。

また、二種指定事業者の接続約款について、接続料金が適正な原価に適正な利潤を加えたものとして定められた方法により算定された金額を超えるとき、MNOが自己の設備を接続する場合の条件に比べて接続条件が不利なものであるとき等は、総務大臣は接続約款の変更を命ずることができるとしている（事業法第34条第3項）。

さらに、二種指定事業者のうち市場支配的事業者として総務大臣から指定された者が行う一定の行為（他の電気通信事業者の接続に際し知り得た情報の目的外使用、特定の電気通信事業者に対する差別的な取扱い等）を禁止し、そのような行為が行われた場合には、総務大臣が行為の停止・変更を命ずることができることとされている。（事業法第30条第3項、第5項）。また、不当な内部相互補助を監視・抑止する観点から、電気通信役務に関する収支の状況等を公表することとされている（事業法第30条第6項）。

なお、総務大臣による行為の停止・変更の命令に違反した場合において、公共の利益を阻害すると認められるときは、同法第9条の電気通信事業の登録及び同法第117条第1項の認定の取消事由となり得る（事業者第14条第1項第1号、第126条第1項第3号）。

④ 認定電気通信事業者に対する役務提供義務（事業法第121条等）

電気通信回線設備を設置して電気通信役務を提供する電気通信事業を営む、又は営もうとする電気通信事業者は、その事業の公共性等を踏まえ、総務大臣の認定を受けることにより、線路敷設を行うための土地等の使用権など、いわゆる公益事業特権が認められる対象となる。

このような特権を用いて設置した電気通信回線設備の適切な利用が確保されるよう、認

定を受けた電気通信事業者は、正当な理由がなければ、当該事業に係る電気通信役務の提供を拒んではならないこととしており、認定電気通信事業者がこのような規定に違反したときは、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度において、総務大臣が業務の方法の改善等を命ずることができることとされている（事業法第121条）。

なお、総務大臣による行為の停止・変更の命令に違反した場合において、公共の利益を阻害すると認められるときは、同法第9条の電気通信事業の登録及び同法第117条第1項の認定の取消事由となり得る（事業法第14条第1項第1号、第126条第1項第3号）。

## 2-1-2 電気通信事業法上問題となり得る行為

### ① 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との関係について

ゼロレーティングサービスの提供に関し、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関係において、例えば以下のような行為が行われた場合には、総務省は、当該行為を行っている電気通信事業者に対して、その事業に関して報告を求め（事業法第166条第1項）、調査を行うことがある。（特に、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者が、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者と連携してゼロレーティングサービスを提供する場合には、コンテンツ・プラットフォーム市場のみならず、電気通信市場における競争や消費者の選択により大きな影響を与えることから調査の必要性が高くなる<sup>4</sup>。）

調査を行った上で、当該行為に関する電気通信市場等における競争や消費者の選択に与える影響について、電気通信事業者及びコンテンツ事業者・プラットフォーム事業者の関連市場における地位、利用者に対する透明性・公平性の確保のための取組、料金プランの内容、コンテンツ等の利用により消費するデータ通信量等を総合的に勘案し、必要な場合には、業務改善命令等の措置を講ずる可能性がある。

- ・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<sup>5</sup>により、結

---

<sup>4</sup> 当該行為が電気通信市場等の競争に与える影響等を総合的に勘案して、調査の実施について検討する。（なお、例えば、事業法第27条の3第1項では、同条第2項の規定の適用を受ける者として指定できる電気通信事業者のうち、MVNOに関し、移動電気通信役務の利用者の総数に占める当該電気通信事業者の提供する移動電気通信役務の利用者の数の割合が、0.7%を超えないものを電気通信事業者間の適正な競争関係に及ぼす影響が少ないものとして、適用除外と規定している（MNO及びその特定関係法人については、適用除外としていない。））

<sup>5</sup> 特に、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者は、消費者によるコンテンツ等の選択に過度な影響を与えることを避けるとともに、コンテンツ・プラットフォーム市場における健全な競争を阻害しないためにも、同一カテゴリーに属するコンテンツ等を提供する事業者に対して同様の機会を提供することが求められる。例えば、対象コンテンツ等の選定において、コンテンツ等の利用者数を基準

果として消費者を差別的に取り扱っていること。(事業法第29条第1項第2号等)

- ・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。(事業法第29条第1項第2号等)
- ・「コンテンツ事業者等のコンテンツ等が、他の電気通信事業者の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していること」をもって、電気通信事業者が、当該コンテンツ等を合理的な理由なく自己のゼロレーティングサービスの対象から排除すること。(事業法第29条第1項第12号等)
- ・電気通信事業者が、自己の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しているコンテンツ等を提供している事業者に対し、当該コンテンツ等が他の電気通信事業者のゼロレーティングサービスの対象となることを合理的な理由なく禁止すること。(事業法第29条第1項第12号等)

② MNOと、これらから通信回線を借り受けるなどの契約をして電気通信サービスを提供するMVNOとの関係について

ゼロレーティングサービスの提供に関し、MNOがMVNOに対して、以下のような行為を行った場合には、総務省は、当該行為を行っている電気通信事業者に対して、その事業に関して報告を求め(事業法第166条第1項)、調査を行い、必要な場合には、業務改善命令等の措置を講ずる可能性がある。

- ・電気通信事業者が、ゼロレーティングサービスを提供しようとする電気通信事業者への接続又は卸電気通信役務の提供に当たり、自己の関係事業者等に対する料金に比べて高い接続又は卸料金を設定するなど、特定の電気通信事業者を不当に差別的に取り扱うことにより、当該電気通信事業者の業務の適正な実施に支障を生じさせていること。(事業法第29条第1項第10号等)
- ・二種指定事業者であるMNOとの接続に当たり、MNOが第二種指定電気通信設備に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で、自己が利用者に提供するゼロレーティングサービスと同様のサービスをMVNOが提供することを実質的に禁止又は制限すること。(事業法第34条第3項)

---

とし、同一カテゴリーに属するコンテンツ等を提供する中小規模の事業者等を実質的に排除しているような場合には、「合理的な理由」とは認められないものと考えられる。

- ・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<sup>6</sup>として、（他の正当な理由なく）MNOが接続を拒否すること、又はその認定電気通信事業に係る電気通信役務の提供を拒否すること。（事業法第32条及び第121条第1項）
- ・電気通信事業者が、自己と同様のゼロレーティングサービスを提供する競争事業者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。（事業法第29条第1項第5号等）

## 2-2 「通信の秘密」との関係について

### 2-2-1 通信の秘密についての基本的な考え方

#### （1）通信の秘密の保護に関する規定

事業法では、憲法第21条第2項の規定（通信の秘密の保護）を受けて電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密の保護を規定している（事業法第4条第1項）<sup>7</sup>。

通信の秘密を侵害した場合には罰則が適用され、電気通信事業者が秘密を侵した場合にはその刑が加重されている（事業法第179条）。

また、電気通信事業者の業務の方法が通信の秘密の確保に支障があると認められるときは、総務大臣による業務改善命令が発動される（事業法第29条第1項第1号）。

#### （2）通信の秘密の範囲

通信の秘密の範囲には、個別の通信に係る通信内容のほか、個別の通信に係る通信の日時、場所、通信当事者の氏名、住居・居所、電話番号等の当事者の識別符号、通信回数、通信量やヘッダ情報等の構成要素、通信の存否の事実など広範な事項が含まれる。

#### （3）通信の秘密の侵害について

##### ● 侵害の3類型

通信の秘密を侵害する行為は、通信当事者以外の者が、積極的に通信の秘密を知ろうとする意思のもとでこれを取得する「知得」、通信当事者の意思に反して利用する「窃用」及び他人が知りうる状態におく「漏えい」に大別される。

ここにいう、知得や窃用には、機械的・自動的に特定の条件に合致する通信を検知し、

<sup>6</sup> MVNOがゼロレーティングサービスを提供すること自体について、電気通信役務の円滑な提供に支障が生ずるおそれや、MNOの利益を不当に害するおそれ等の正当な理由は認められないものと考えられる。

<sup>7</sup> また、事業法第4条第2項では、電気通信事業に対する利用者の信頼保持の観点から、電気通信事業に従事する者に対し、第1項より広い範囲の守秘義務を職務上の義務として課している。

当該通信を通信当事者の意思に反して利用する場合のように機械的・自動的に処理される仕組みであっても該当し得る。

- 通信当事者の同意

通信当事者の有効な同意がある場合には、通信当事者の意思に反しない利用であることから、通信の秘密を侵す行為であっても通信の秘密の侵害には該当しない。この点に関して、有効な同意があるとは、原則として、通信の秘密を侵すことに対する認識、認容がある場合をいい、個別具体的かつ明確な同意<sup>8</sup>が必要であり、通常は契約約款等に基づいた事前の包括同意のみしかない場合を含まない。この理由は、契約約款は当事者の同意が推定可能な事項を定める性質のものであり、通信の秘密の利益を放棄させる内容は、通常その性質になじまないこと、事前の包括同意は将来の事実に対する予測に基づいて行われることからその対象、範囲が不明確となることにある。

ただし、利用者が、電気通信事業者において通信の秘密を侵すことについて通常承諾すると想定し得るため、契約約款等による同意になじまないとはいえない場合であって、利用者に将来不測の不利益が生じるおそれがない場合には、例外的に、契約約款等による事前の包括同意のみしかない場合であっても有効な同意があるといえる場合がある。ここで、将来不測の不利益が生じるおそれがないといえるか否かを判断するに当たっては、利用者が一旦契約約款等に同意した後も随時同意内容を変更でき、同意（及びその変更）の有無にかかわらずその他の提供条件が同一であり、当該契約約款等の内容や、事後的に同意内容を変更できること及びその変更方法について利用者に相応の周知や説明がされているなどの要件を満たしているかどうかを考慮する必要がある。

- 違法性阻却事由

通信当事者の同意がない場合であっても、①法令行為に該当する場合、②正当業務行為に該当する場合、③正当防衛、緊急避難に該当する場合については、違法性阻却事由がある場合に該当し、通信の秘密の侵害が許容される。

このうち、②の正当業務行為として違法性が阻却されるためには、国民全体が利用する通信サービスの社会インフラとしての特質を踏まえ、利用者である国民全体にとっての電気通信役務の円滑な提供を果たすという見地からみて、①目的の正当性、②行為の必要性、③手段の相当性が認められる必要がある。

正当業務行為として整理されている例としては、課金、料金請求のために必要最小限度で通信履歴を確認する行為、通信のヘッダ情報を用いて経路制御を行う等の通信事業を維持、継続する上で必要な行為、大量通信に対する帯域制御等のネットワークの安定的運用に必要な措置等がある。

---

<sup>8</sup> 具体的には、通信の秘密の取扱いについての同意であることを本人が認識した上で行う「個別」の同意であり、かつ、画面上での操作や文書による同意など外部的に同意の事実が「明確」な同意を意味している。

## 2-2-2 ゼロレーティングサービスと通信の秘密

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当たっては、ゼロレーティング対象コンテンツ等に係るデータ通信かどうかを識別すること等が必要であり、その際に通信の秘密を侵害する場合には整理が必要である。この際、ゼロレーティングサービス非利用者については、ゼロレーティングサービスの提供とは無関係であるから、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ことなく、ゼロレーティング対象コンテンツ等かどうかを識別するために通信に係るパケットをチェックする行為は、ゼロレーティングサービス利用者のみならず非利用者の通信の秘密をも侵すものであり、必要性及び相当性があるとは言い難いことから、正当業務行為とも認められないと考えられる。

このため、電気通信事業者がゼロレーティングサービスを提供するに当たっては、①当該電気通信事業者の契約者の通信について、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通信の秘密に当たる情報を利用すること、及び②ゼロレーティングサービス利用者について、対象コンテンツ等に係るデータ通信を使用データ通信量にカウントしないために、通信の秘密に当たる情報を利用することについて、それぞれ通信の秘密との関係を整理することが必要である<sup>9</sup>。

このうち、①については、これまでも契約者の加入しているプランやオプションに応じて課金、料金請求するために、通信の秘密に当たる情報のうち必要最小限度の事項を利用する行為は正当業務行為として認められているところであり、同様に、ゼロレーティングサービス利用者と非利用者を判別するために、通信の秘密に当たる情報のうち契約者がゼロレーティングサービス利用者か否かを識別するために必要最小限度の事項を利用する行為は、課金、料金請求のために必要かつ相当なものであり、正当業務行為としてその違法性が阻却される。もっとも、この場合においても、電気通信事業者においては、通信の秘密に当たる情報のうち必要最小限度の事項を利用することについて、消費者に対し、利用される情報の範囲・内容や利用目的等について適切な周知・説明を行うことが適切であると考えられる。

②については、ゼロレーティングサービスは、電気通信事業者のビジネス戦略や通信料金を抑えたいといった消費者のニーズ等に応じて提供されるものであり、通信サービスの利用者である国民全体にとっての電気通信役務の円滑な提供を果たすとの観点から必須のサービスとは必ずしもいえないことから、これを提供するために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ことを目的として通信の秘密に当たる情報を利用する行為を正当業務行為として認めることはできない。このため、②を行うに当たっては、ゼロレーティングサービスを利用しようとする消費者に対し、利用される情報の範

---

<sup>9</sup> 技術開発の進展等により、将来的により通信の秘密の侵害度合いの低い提供形態が可能になることも考えられるが、通信の秘密との関係については個々の事例ごとに検討する必要がある。

困・内容や利用目的等を十分に説明した上で、個別具体的かつ明確な同意を得る必要がある<sup>10、11</sup>。

### 2-2-3 通信の秘密との関係において問題となり得る行為

電気通信事業者がゼロレーティングサービスを提供するに当たり、以下の場合、通信の秘密との関係が問題となり得る。

- ・ 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。また、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。
- ・ 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場合。また、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場合。
- ・ 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場合。

## 2-3 消費者に対する取組について

### 2-3-1 消費者利益の保護に関する電気通信事業法の主な規律

(1) 契約前の説明義務（事業法第26条（事業法第73条の3において準用する場合を含む。以下同じ。））関係

事業法第26条の規定により、電気通信事業者及び届出媒介等業務受託者（以下2-3において「電気通信事業者等」という。）には、電気通信役務の提供に関する契約の締結（又は媒介等）をしようとするときは、消費者が最低限理解すべき提供条件の概要を説明しなければならない義務が課せられている（説明義務）。

---

<sup>10</sup> 自社が提供するコンテンツ等のみをゼロレーティングの対象とする電気通信事業者が、通信当事者の立場でゼロレーティングサービス利用者のトラフィックを分析し使用データ通信量のカウントから除外するのであれば、通信の秘密との関係では問題にならない（当該コンテンツ等による通信が当該電気通信事業者とその利用者間で完結する場合に限る。）。しかしながら、自社が提供するコンテンツ等のみをゼロレーティングの対象とすることが利用の公平や競争の観点から問題とならないかどうかは、2-1を踏まえ、総合的に判断することになる。

<sup>11</sup> このように同意を得た場合であっても、通信の秘密が基本的人権の一つとして憲法において保護されている趣旨や重要性に鑑みると、利用する通信の秘密に当たる情報は、ゼロレーティングサービスを提供するために必要な最小限度の範囲に限定すべきである。

説明義務の対象となる電気通信役務は、事業法第26条第1項に基づき総務大臣により指定されることとなっているが、このうち移動通信サービス（その一端が移動端末設備と接続される伝送路設備を用いて提供される電気通信役務）については、その内容、料金その他の提供条件、利用者の範囲及び利用状況を勘案して利用者の利益を保護するため特に必要があるものとして、携帯電話端末サービス（スマートフォンを含む携帯電話端末向けに提供される音声付きのサービス）や無線インターネット専用サービス（タブレット、モバイルWi-Fiルーター等のデータ通信専用の端末向けに提供されるインターネット接続サービス）などが指定されている。したがって、ゼロレーティングサービスは移動通信サービスの料金プラン等の中で提供されていることから、その提供条件の一環としてゼロレーティングサービスの内容等について説明する必要がある。

ゼロレーティングサービスを提供する電気通信事業者等は、新規契約や変更契約の締結又はその媒介等をしようとする場合はゼロレーティングサービスの提供を受けようとする者<sup>12</sup>に対し、以下の事項を説明しなければならない。（基本説明事項（電気通信事業法施行規則（昭和60年郵政省令第25号）（以下「施行規則」という。）第22条の2の3第1項）

#### ① 電気通信役務の内容（第3号）

電気通信役務契約により消費者が提供を受けることができる電気通信役務の具体的な内容をいう。具体的なサービス名や種類、品質、利用に関する制限等の事項を説明しなければならない。

特に、電気通信サービスの利用に関する制限があれば、その旨も含めて説明しなければならない（その他の利用制限（第3号ト））。例えば、ネットワーク上の混雑回避のための帯域制御等やあらかじめ定められた上限データ通信量を超えた場合の速度制限等が発動された際に、これらがゼロレーティング対象コンテンツ等へのアクセスにも影響を及ぼす（速度制限の対象となる等）場合には、その制限の内容を説明する必要がある。具体的には、帯域制御等に係る制限の内容として、制御に該当する基準、制御の対象となる時間帯及び場所等が該当する。

#### ② 通信料金（第4号）

個々の消費者に適用される料金プラン等の通信料金をいう。距離や対地等毎に多数の料金区分がある場合は、一般消費者が利用することが見込まれる主な料金区分の説明によることができるとされているが、ゼロレーティングサービスの提供に当

---

<sup>12</sup> 電気通信役務の提供に関する契約について、電気通信事業者又は媒介等業務受託者から契約の申込みの誘引を受けている者、電気通信事業者に（直接又は媒介等業務受託者を通じて）契約を申し込もうとする者又は電気通信事業者から（直接又は媒介等業務受託者を通じて）の契約の申込みに対し承諾しようとするものを指す。

たっては、対象コンテンツ等へのアクセスについては使用データ通信量にカウントされず課金されないことで通信料金に影響が生じないことを説明しなければならない。また、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であっても、使用データ通信量にカウントされたり、正確なカウントが行われなかったりすることによって、結果として課金される場合は、カウント対象となる閲覧方法等を説明する必要がある<sup>13</sup>。

説明に当たっては、電気通信事業者等は、利用者の知識及び経験並びに契約締結の目的に照らして、利用者に理解されるために必要な方法及び程度で提供条件概要説明を行わなければならない（いわゆる適合性の原則（施行規則第22条の2の3第4項））。特に配慮が必要と考えられる利用者に対する説明として、高齢者、障がい者、未成年者等のように特に配慮が必要と考えられる利用者に対しては、まず、当初購入する意図がなかった電気通信役務について勧誘等をする場合に、当該利用者の利用実態等を踏まえ、十分に契約内容を理解し、その役務を必要とするかどうかも含め、利用者が適切に判断できるような説明を行うことが求められる。

また、新規契約に加えて、変更契約や更新契約の締結又はその媒介等をしようとするときも、説明義務等の対象となる（施行規則第22条の2の3第2項）。変更契約とは、既契約の一部の変更を内容とする契約であり、ゼロレーティングサービスの対象となるコンテンツ等の変更が行われる場合の契約も含まれる。

電気通信事業者側からの契約内容の変更のうち、ゼロレーティングサービスの対象となるコンテンツ等が追加される場合は、利用者にとって有利な変更該当するため、説明は不要である。一方で、ゼロレーティングサービスの対象となるコンテンツ等が削除される場合は、利用者にとっての不利な変更該当するため、利用者に説明しなければならない<sup>14</sup>。

なお、説明方法については、あらかじめ利用者が了解した場合には、代替的な説明方法<sup>15</sup>により説明することも可能である。

本規定に違反した場合には、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度

---

<sup>13</sup> ゼロレーティングサービスについて、適切に通信料金請求を行うため、電気通信事業者は、使用データ通信量を正確にカウントする必要がある。そのため、電気通信事業者は、技術の進展等を踏まえながら、適切な措置を講ずることが望ましい。

<sup>14</sup> コンテンツ事業者のサービス停止によりコンテンツ等の提供自体が終了する等やむを得ない事情により、対象となるコンテンツ等のごく一部が削除される場合は、必ずしも不利な変更該当するとは言えない。ただし、そのような場合であっても、利用者に対して適切に周知すべきである。

<sup>15</sup> 原則的な説明方法は説明事項を記載した書面（説明書面）を交付し、これに基づき口頭で説明することであるが、利用者が予めその方法について了解したときは（利用者の意思が確認できたときに限り）、説明事項等を記載した電子メール、ウェブページ、CD-ROM等の記録媒体の送付、ダイレクトメール等の広告の表示（例えば、利用者がダイレクトメール等を見て郵送申込みをする場合など）又は電話による説明が認められる。

で、総務大臣は電気通信事業者等に対し、業務の方法の改善等を命ずることができることとされている（事業法第29条第2項及び第73条の4）。なお、これらの命令に違反した場合において、公共の利益を阻害すると認められるときは、事業法第9条の電気通信事業の登録及び同法第117条第1項の認定の取消事由となり得る（事業法第14条第1項第1号、第126条第1項第3号）。

## （2）苦情等の処理（事業法第27条）関係

事業法第27条は、日常生活において用いられる電気通信サービスを利用者が安心して継続して利用することができるように、電気通信事業者に対し苦情・問い合わせを適切かつ迅速に処理する義務を課している。苦情・問合せの処理義務の対象となる電気通信役務は、第26条第1項の説明義務の対象と同じであり、即ち、対象役務の料金プラン等の中でゼロレーティングサービスが提供されていることから、ゼロレーティングサービスの内容等も対象となる。

提供されるゼロレーティングサービスの内容、利用者層、利用者数等が様々であることから、適切な苦情等の処理の方法を全ての電気通信事業者について一律に定めることは困難であり、個別具体的に判断されるものである。

本規定に違反した場合には、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度で、総務大臣は電気通信事業者に対し、業務の方法の改善等を命ずることができることとされている（事業法第29条第2項）。なお、これらの命令に違反した場合において、公共の利益を阻害すると認められるときは、事業法第9条の電気通信事業の登録及び同法第117条第1項の認定の取消事由となり得る（事業法第14条第1項第1号、第126条第1項第3号）。

## （3）電気通信事業者等の禁止行為（事業法第27条の2（事業法第73条の3において準用する場合を含む。））関係

事業法第27条の2は、提供条件の説明義務対象の電気通信役務について、電気通信事業者等に対し、事実不告知や不実告知の行為を行うこと等を禁止している。即ち、ゼロレーティングサービスの提供契約に関する事項であって、消費者の判断に影響を及ぼすこととなる重要なものについて、故意に事実を告げないこと、及び虚偽の説明を行うことが禁止されている。

本規定に違反した場合には、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度で、総務大臣は電気通信事業者等に対し、業務の方法の改善等を命ずることができることとされている（事業法第29条第2項、第73条の4）。なお、これらの命令に違反した場合において、公共の利益を阻害すると認められるときは、事業法第9条の電気通信事業の登録及び同法第117条第1項の認定の取消事由となり得る（事業法第14条第1項第1号、第126条第1項第3号）。

#### (4) 媒介等業務受託者に対する指導等の措置（事業法第27条の4）関係

電気通信事業者には、代理店の業務を監督する責任者の選任等の代理店への指導等の措置を行う義務が課されている。本規定に違反した場合には、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度で、総務大臣は電気通信事業者に対し、業務の方法の改善等を命ずることができることとされている（事業法第29条第2項）。なお、これらの命令に違反した場合において、公共の利益を阻害すると認められるときは、事業法第9条の電気通信事業の登録及び同法第117条第1項の認定の取消事由となり得る（事業法第14条第1項第1号、第126条第1項第3号）。

#### (参考)

不当表示の禁止（不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）（以下「景品表示法」という。）第5条）関係

景品表示法第5条第1号及び第2号は、電気通信事業者を含む事業者が、自己の供給する商品・サービスの取引において、その品質、規格、価格等について、一般消費者に対し、①実際のものよりも著しく優良又は有利であると示すもの、②事実に相違して競争関係にある事業者に係るものよりも著しく優良又は有利であると示すもの、であって、不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがあると認められる表示を禁止している（優良誤認表示、有利誤認表示の禁止）。なお、故意に偽って表示する場合だけでなく、誤って表示してしまった場合であっても、優良誤認表示又は有利誤認表示に該当する場合は、景品表示法の規律の対象となる。

ゼロレーティングサービスは、電気通信事業者によって供給される自己のサービスであるため、その取引に当たっては、当該規定を遵守する必要がある。

なお、消費者庁長官は、優良誤認表示に該当するか否かを判断するため必要がある場合には、期間を定めて、事業者に表示の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求められることができる。その際、事業者が求められた資料を期間内に提出しない場合や、提出された資料が表示の裏付けとなる合理的な根拠を示すものと認められない場合には、当該表示は、措置命令との関係では不当表示とみなされ（景品表示法第7条第2項）、課徴金納付命令との関係では不当表示と推定される（景品表示法第8条第3項）。また、事業者が優良誤認表示又は有利誤認表示を行っているとして認められた場合には、消費者庁長官は当該事業者に対し、措置命令などの措置を行うこととなる。

## 2-3-2 消費者に対する取組について問題となり得る行為<sup>16</sup>

- ・ 帯域制御等を発動する可能性があるにもかかわらず、ゼロレーティング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。（事業法第26条、第27条の2）
- ・ 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へ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。（事業法第26条、第27条の2）
- ・ 対象コンテンツ等にアクセスした際、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についてカウントされ得ることを説明しないこと。（事業法第26条、第27条の2）
- ・ 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が非課金としてカウントされると説明すること。又は、対象コンテンツ等への通信量を割り引いてカウントする場合には、そのカウントの割合について十分な説明を行わないこと。（事業法第26条、第27条の2）
- ・ 通話のみを利用していた高齢者等がスマートフォンを契約するために来訪した場合に、モバイル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、当該高齢者等に対して、上限データ通信量が大きく、高額のゼロレーティングサービスを勧め、それらの契約について他の利用者への説明と同様の説明のみを実施して契約を締結すること。（事業法第26条）
- ・ ゼロレーティングサービスについて消費者が真摯に問い合わせをしているにもかかわらず、長時間放置すること（例えば、特に調査や確認等の必要のない問い合わせ内容に対して、正当な理由なく、2～3日を超える期間回答をしないている場合、調査や確認等を1週間程度で終えることができる問い合わせ内容に対して、正当な理由なく、回答を遅延させている場合、1週間程度で終えることができる調査や確認等について正当な理由なく1ヶ月以上の期間をかける場合など）。（事業法第27条）

---

<sup>16</sup> 2-3-2において提示した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。例えば、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、使用データ通信量が正確にカウントされない場合があるにもかかわらず、常に正確なカウントが実施されていると消費者が誤認するような広告を表示することが想定される（景品表示法第5条）。なお、景品表示法上の「表示」には、ポスター・チラシ等による広告のみならず、店頭におけるセールストークやテレビ・ラジオCMにおける映像・音声等も含まれ得る。

また、電気通信事業者による使用データ通信量のカウントが著しく不正確であり、消費者との契約における提供条件等と大幅に乖離しているなど、不適正な事業運営が行われている等の場合には、総務省は、当該電気通信事業者に対して、その事業に関して報告を求め、調査を行い、必要な場合には、業務改善命令等の措置を講ずる可能性がある。(事業法第29条第1項第12号、第166条第1項)

### 3 電気通信事業者が採ることが望ましい行為

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行為として、以下を例示する。(なお、市場競争や利用者の利益等に与える影響に鑑み、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者は、以下のような行為を採ることが、特に求められる。)

- ・ 事業法第6条（利用の公平）等の規定の遵守を図る観点から、電気通信事業者は、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が望ましい。
- ・ 事業法第6条（利用の公平）等の規定の遵守を図るとともに、利用者の利益を確保する観点から、ゼロレーティングサービスの提供に伴うトラフィ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が望ましい。
- ・ ゼロレーティングサービスを提供する電気通信事業者は、利用者による適切なサービスの選択を支援する観点から、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し、当該サービスの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が望ましい。
- ・ 電気通信事業者は、ゼロレーティングサービスを青少年に提供する場合には、利用時間管理、利用状況管理やフィルタリング<sup>17</sup>等、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など、青少年の健全な発達に配慮することが望ましい。
- ・ 事業法第6条（利用の公平）等の規定の遵守を図る観点から、電気通信事業者は、上限データ通信量超過後に通信速度制限を実施する場合には、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が望ましい。
- ・ 事業法第6条（利用の公平）等の規定の遵守を図る観点から、電気通信事業者は、いわゆるヘビーユーザに対する帯域制御等を行っている場合は、制御の対象となる基準データ通信量超過後は、ゼロレーティングサービス対象コンテンツ等かどうか

---

<sup>17</sup> フィルタリングは一事例として掲載しているが、フィルタリングサービスの提供については「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（平成20年法律第79号）」によって（保護者が利用しない旨を申し出た場合を除き）携帯電話事業者に義務付けられている。

- に関わらず、一律に帯域制御等を実施することが望ましい。
- ・ 事業法第6条（利用の公平）等の規定の遵守を図る観点から、電気通信事業者は、ネットワークの混雑時に帯域制御等を実施する場合には、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、一律に帯域制御等を実施することが望ましい。

## 4 遵守状況のモニタリングなど

### (1) 総務大臣に対する意見の申出

事業法では、電気通信事業者の電気通信役務に関する料金その他の提供条件等に関し苦情その他の意見のある者は、総務大臣に対し意見の申出をすることができる旨規定されている（事業法172条第1項）。

総務大臣は、提出された意見等を誠実に処理し、処理の結果を申出者に通知する（事業法第172条第2項）こととされている。具体的には、「電気通信事業分野における意見申出制度の運用に係るガイドライン」（07年12月）<sup>18</sup>に基づき、意見申出書の内容について調査を行い、法令に沿って所要の措置（事業法第29条に基づく業務改善命令等）を講ずることとなる。

コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者は、電気通信事業者によるゼロレーティングサービス対象コンテンツ等の選定条件や提供等に苦情や意見がある場合などに、意見申出制度を活用することができる。

### (2) 電気通信紛争処理委員会によるあっせん又は仲裁

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との間で、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者が申し入れたコンテンツ配信のために利用する電気通信役務の提供に関する契約の締結に関し、当事者が取得・負担すべき金額、条件、その他契約の細目について当事者間の協議が整わない場合は、電気通信紛争処理委員会のあっせん又は仲裁を求めることができることとされている（事業法第157条の2）。

なお、手続の詳細については、電気通信紛争処理委員会「電気通信紛争処理マニュアル 紛争処理の制度と実務」<sup>19</sup>を参照。

### (3) ノーアクションレター制度

総務省は、電気通信事業者が行おうとする具体的な行為に関し、当該行為が事業法等の総務省所管法令に抵触するか否かについて、照会を受け、それに対して回答する手続（法令適用事前確認手続（ノーアクションレター制度））を整備している<sup>20</sup>。

総務省では、事業者等が実現しようとする自己の事業活動に係る具体的行為が、事業法等総務省所管法令に基づく申請に対する処分又は届出等行政機関に対し一定の事項を通知

---

<sup>18</sup> [http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/eidsystem/law01\\_03.html](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/eidsystem/law01_03.html)

<sup>19</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hunso/guidance/manual.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hunso/guidance/manual.html)

<sup>20</sup> 法令適用事前審査確認手続は、事業者等が実現しようとする自己の事業活動に係る具体的行為に関し、当該行為が総務省所管法令の対象となるかどうかをあらかじめ総務省に確認する手続である（総務省令適用事前確認手続規則（平成13年総務省訓令第197号））

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_sinsei/hourei\\_tekiyoubu/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_sinsei/hourei_tekiyoubu/index.html)

する行為の根拠を定める条項で該当条項に違反する行為が罰則の対象となるもの及び不利益処分の根拠を定める条項の適用対象となるか否かの照会に対し、原則として、受け付けた日から30日以内に書面により回答することとしている。

#### (4) 電気通信市場検証会議によるモニタリング等

総務省は、電気通信市場検証会議の下にネットワーク中立性に関するワーキンググループを設置し、本ガイドラインを含めたネットワーク中立性に関するルールの遵守状況のモニタリングを行う。必要な情報の収集に当たっては、ゼロレーティングサービスを提供する電気通信事業者等の協力の下、ヒアリングやアンケートを活用するほか、必要に応じて報告徴収等を実施することとする<sup>21</sup>。

また、消費者に対する取組等について、総務省は消費者庁等関係省庁と情報共有を行う等、適宜必要な連携をとることとする。

---

<sup>21</sup> モニタリングに必要な情報及びその収集方法については随時検討することとし、必要に応じて、電気通信事業報告規則（昭和63年郵政省令第46号）等を改正する。例えば、ゼロレーティングサービスの影響等を把握するため、総務省は、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者に対し、ゼロレーティング利用者と非利用者の数（契約数）、対象コンテンツ等と非対象コンテンツ等に関する実トラヒック量などの報告を求めることを検討する。