

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（第5回）

1 日時 令和元年11月12日（火） 18:00～20:00

2 場所 総務省第一特別会議室（8階）

3 出席者

○構成員

大橋主査、柿沼構成員、実積構成員、中尾構成員、林構成員、森構成員

○総務省

竹村電気通信事業部長、大村料金サービス課長、山路データ通信課長、梅村消費者行政第一課長、中溝消費者行政第二課長、中村料金サービス課企画官、福島データ通信課企画官、蒲生電気通信紛争処理委員会調査官、細野データ通信課課長補佐、大江データ通信課課長補佐

○オブザーバー

塚田公正取引委員会経済取引局調整課長

4 議事

（1）事務局からの説明

（2）意見交換

（3）その他

【大橋主査】 それでは、本日は、皆様方、お忙しいところ、また、お時間、ちょっと遅い時間からの開始になりますけれども、御参集いただきまして、ありがとうございます。

定刻となりましたので、ただいまから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第5回を開催いたします。

冒頭、カメラ撮りがあると伺っておりますので、少々お待ちいただければと思います。

（カメラ撮り）

【細野データ通信課課長補佐】 カメラ撮りは、以上でございます。

【大橋主査】 それでは、議事に入ります前に、事務局より資料について御確認をお願い

いたします。

【細野データ通信課課長補佐】 事務局でございます。それでは、まずは、配付資料について確認をさせていただきます。皆様のお手元には、座席表、議事次第、資料5-1を配付いたしております。御確認いただきまして、不足などがございましたら、事務局までお伝えいただけますでしょうか。よろしいでしょうか。

以上でございます。

【大橋主査】 それでは、早速ですけれども、本日の議事に入りたいと思います。本日のワーキンググループは、構成員6名全員の御出席と伺っておりますので、よろしく願いいたします。

本日の議論ですけれども、ガイドライン（案）の策定に向けた議論を行いたいということで考えております。資料としては、これまでの議論を踏まえた上で、事務局にガイドライン（案）を作成いただいております。これについて、各構成員に事前に送付した版からいただいたコメントを可能な限り反映した現行案になっております。

まず、事務局にガイドラインの案について御説明いただき、その後に意見交換をさせていただきます。

それでは、事務局より御説明をお願いいたします。

【細野データ通信課課長補佐】 事務局でございます。それでは、資料5-1を御覧ください。「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等の適用に関するガイドライン（案）」といたしまして、事務局で案を作成しているものでございます。

1ページおめくりください。目次でございます。前回のワーキンググループでお示した構成をベースにいたしまして、1番で「本指針の目的等」、2番で「適用される主な規律と問題となり得る行為」、3番で「電気通信事業者が採ることが望ましい行為」、4番で「遵守状況のモニタリングなど」のその他の部分としております。

また、2番の、主な規律と問題となり得る行為の中では、2-1として、「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」、2-2で「『通信の秘密』との関係について」、2-3で「消費者に対する取組について」、それぞれ規律の解説と問題となり得る行為を分けて記載しているものでございます。

次のページをおめくりください。2ページ目でございます。1の「本指針の目的等」ということで、1-1の「本指針策定の背景」について簡単に御説明いたします。

我が国では、特に移動通信において、特定のアプリ・コンテンツの利用について使用デ

一タ量にカウントしない、いわゆるゼロレーティングサービスというものをMNOやMVNOが提供している状況でございます。こういったサービスが出ることによって、サービス内容の差別化に加えまして、事業者側から見ますと、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期待されているとともに、消費者にとっても、サービスの幅の拡大につながることを期待されている状況でございます。一方で諸外国では、消費者の選択等に影響を及ぼす可能性が指摘されております。ゼロレーティングサービスがもたらし得る否定的な面についても検討されている状況でございます。

このような状況等を踏まえまして、総務省では平成30年10月からネットワーク中立性に関する研究会を開催しております。研究会では、ネットワーク中立性を確保することに向けて、(1)から(4)、インターネットの利用に関する利用者の権利を提示いただいております。(1)で、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)で、利用者がほか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)で、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地接続・利用可能であること、(4)で、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といった4点を挙げているものでございます。

その上で、研究会では、ゼロレーティングサービスを含めた商業的慣行等につきまして、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に抵触していると解される可能性もあるものでございますので、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、5つの基本的視点から検討を行っております。

8回に及ぶ研究会会合での議論を踏まえて取りまとめられた中間報告書におきましては、ゼロレーティング等を一律に禁止するのではなく、予見性を確保する観点から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事業法等に基づき事後的に対応することが有効との提言をいただいているところでございます。

こちらを踏まえまして、総務省では、本ワーキンググループを設置しまして、ルールについて検討を行っている状況でございます。ゼロレーティングサービスにつきましてこの検討を踏まえて、今般、事業法等の適用関係を指針として定め、公表することとした、と書かせていただいております。

4ページの1-2、「本指針の目的と位置づけ」でございます。本指針は、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行う行為について、事業法等の適用関係を明

確化することにより、幅広い関係事業者の方々、消費者等も含みまして、こういった方々の理解を促進し、利用者の権利の確保、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しております。

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によって、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、法の運用の一層の透明化を図ることを目的としているものでございます。

また、本指針は、ゼロレーティングサービスにつきまして、現時点で特に事業法等に関して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はございますが、他の指針等でございます「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」や消費者保護関連規定の内容について示しました「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」も当然に適用され得ることを示すものでございます。これは、本指針によって、他の指針を「守らなくてもいい」とか「無効化される」とか、そういった趣旨ではないことを示したものでございます。

なお、本指針で列挙される「問題となり得る行為」、こちらの留意点といたしましては、あくまでも例示であることと、個別具体的な行為が事業法等の関係規定に抵触するかにつきましては、個別の事案ごとに判断されることにも留意が必要ということを書かせていただいております。

また、本指針は1回作成して終わりというものではございません。今後、総務省において、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、こういったものの変化にも対応しつつ、適宜機動的に見直すことまで書かせていただいております。

次のページをおめくりください。5ページ上部分でございます。また、固定通信においても同等のサービスを、もし提供される場合においては本指針を参考としていただくことを期待するというように書かせていただいております。

1-3でございます。「本指針の対象と定義」でございます。本指針の対象となるゼロレーティングサービスを1-3に示させていただいたものでございます。読み上げさせていただきますが、「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」

のことを本指針の対象としております。

一方、こちらは注釈がございますが、注釈では、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については、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ケースがありますけれども、そういったものは本指針の対象外とするものでございます。

1-4、本指針の検討に当たっての留意点、3点ございました。(1)はMNOとMVNOの競争の促進の観点でございます。移動通信事業に使用することのできる電波の周波数帯には限りがあることなどから、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、MNOとMVNOの間の公正競争環境の実現に取り組んできたところでございます。

MVNOの事業運営には、周波数の割り当てを受けたMNOのネットワークに接続することが必要であるといった業者間の関係性を踏まえながら、MNO及びMVNOによるゼロレーティングの提供に関しましても、公正な競争環境の整備が求められる、こういった点を留意して検討を行っているものでございます。

(2)につきまして、6ページでございます。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の関係についてでございます。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ものではございますが、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が容易でない状況であるといったようなことを御意見いただきました。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、その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想定されておりまして、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が電気通信事業者に対する交渉力、こういったものが高まることも考えられますので、競争環境の確保の観点から、こういった点につきましても注視が必要であると示したものでございます。

(3)でございます。ゼロレーティングサービスと帯域制御の関係でございます。我が国におけるインターネットトラフィックは、今でも年間2割から4割程度増加を示しておりまして、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状況でございます。このような状況の中で、一部の電気通信事業者は、ネットワークの混雑時においても帯域制御を実施している状況でございます。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も予想され得るところで、こういったものに関する基本的な考え方を示すものでございます。

具体的には、本件、ネットワークの混雑時において一時的に実施する帯域制御を除きまして、それ以外の帯域制御につきまして、ゼロレーティングサービスの恩恵を享受しない非利用者についてと、帯域制御の対象となるコンテンツに関しましては、ゼロレーティングサービスを同様に対象となっていないコンテンツ事業者、プラットフォーム事業者の取扱いについて、諸観点から課題となり得るものではないかと指摘しているものでございます。

次のページに入ります。2でございます。8ページでございますが、ここからが適用される主な規律と問題となり得る行為についてまとめている部分でございます。

2-1といたしまして、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でその主な規律について記載をしているものでございます。①は、事業法第6条、「利用の公平（不当な差別的取扱いの禁止）」でございます。電気通信事業者は、電気通信役務の提供に当たり、不当な差別的取扱いをしてはならないこととされておりまして、この場合の「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って、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しているものではないといった規律がございます。

これをゼロレーティングサービスの場合におきましては、この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によって消費者を差別的に取り扱っているものであり、これらの差別的取扱いが合理的な根拠に基づくものか検証する必要があるとしております。不当な差別的取扱いが行われた場合には、業務改善命令等の要件に該当すると記載しております。

2番目の業務改善命令、事業法第29条第1項について解説いたします。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、総務大臣が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る事業法第29条、4つほど事例を示させていただきます。

次のページをおめぐりください。9ページでございます。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きましては、利用者の利益や公共の利益を確保するために必要な限度かどうかを判断するに当たりまして、幾つかの要素を踏まえて検討することと

いたしております。具体的には、電気通信事業者等の関連市場における地位や、利用者に対する透明性・公平性確保のための取組、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て判断することとしております。

例えば、一般的には同じ行為でありましても、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者による行為のほうが、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ます。

また、料金プランが完全従量制である場合、又は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ます。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も、その対象コンテンツ等を優先的に利用する可能性が高くなるといったような、こういった結果によって、コンテンツ等の選択に与える影響が大きくなると示しております。従いまして、利用者の利益や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、検討した上で判断をしていくと示させていただいております。

9 ページ下部、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でございます。10 ページに入ります。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などがある場合を除いて、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おります。

特に移動通信事業におきましては、電波の有限性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いる状況などを踏まえまして、事業法では、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を超える電気通信事業者の伝送路設備を指定し、これを第二種指定電気通信設備としておりますが、当該設備を設置するMNOに対しまして、設備に関する接続約款を定めて、届け出、公表することを義務付けるなど、接続約款に関する記述などがございます。この内容について記載するものでございます。

④に入ります。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）でございます。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、これを営む電気通信事業者は、総務大臣の認定を受けることによって、線路敷設を行うための土地などの使用权など、いわゆる公益事業特権が認められる対象となっております。

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なされるよう、認定を受けた電気通信事業者は、正当な理由がなければ、当該事業における電気通信役務の提供を拒んではならないこととされており、このような認定電気通信事業者に関する規定を記載するものでございます。

次のページにお入りください。こういった事業法上の規律をもとに、2-1-2として、電気通信事業者法上問題となり得る行為を記載しております。①としまして、「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」というものでございます。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おきまして、ゼロレーティングサービスの提供に関し、例えば、以下のような行為が行われた場合には、電気通信事業者に対して、その事業に関する報告を求め、調査を行うことがあるとしております。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得ることから調査の必要性が高くなるとしております。

先ほど御説明させていただきました要素などを勘案しまして、必要な場合には措置などを講ずる可能性があるとしております。具体的な行為としては、このページの下部に掲げておりますポツにしておりますところでございます。1ポツ目でございます。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て、同一カテゴリーのほかのコンテンツ等を排除することにより、結果的に消費者を差別的に取り扱っていること。

2ポツ目としまして、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って、結果として消費者を差別的に取り扱っていること。

3ポツ目でございますが、コンテンツ事業者等のコンテンツ等が、ほか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。

4点目でございます。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ほか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。こういった4点を挙げております。

②のMNOとMVNOの関係につきましても同様に例示をしております。例示の部分を上申しますと、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まして、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。二種指定事業者であるMNOとの接続に当たり、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。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、ほかの正当な理由なく、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。

1 ページおめくりください。電気通信事業者が、ゼロレーティングサービスに係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。こういったことを2-1の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との関係について述べさせていただいたものでございます。

次の2-2に入らせていただきます。通信の秘密との関係につきまして、まずは基本的な考え方として、2-2-1に書かせていただいているものでございます。電気通信事業法では、憲法第21条第2項の規定を受けまして、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ものでございます。

(2)の「通信の秘密の範囲」につきましては、個別の通信に係る通信内容のほか、その通信日時、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ているものとされております。

(3)に入りまして、その侵害についてでございます。侵害には大きく3つの類型がございます。知得、窃用、漏えいという3つに大別されております。このうちの知得、窃用に関しましては、機械的・自動的に処理されるような仕組みであっても該当し得るものとしております。

通信当事者の同意、どのような同意がなされるかという点につきましては、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理由であることから、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。この場合の有効な同意につ

いての御説明でございますが、原則として、通信の秘密を侵すことに対する認識、認容がある場合を言い、個別具体的かつ明確な同意が必要としているものでございます。

14ページ2段落目につきましては、その例外的な考え方といたしまして、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言える場合があるとしまして、その考え方について述べているものでございます。

違法性阻却事由についてでございます。通信当事者の同意がない場合であっても、法令行為に該当する場合、正当業務行為に該当する場合、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ものとしております。

このうち、②の正当業務行為につきましては、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見て、目的の正当性、行為の必要性、手段の相当性が認められる必要があるとしております。

こういった通信の秘密に関する基本的な考え方と、ゼロレーティングサービスとの関係について2-2-2で述べさせていただいております。こちら、14ページの下のほうでございますが、ゼロレーティングサービスを提供するに当たりましては、まず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ございまして、その際に通信の秘密を侵害する場合については整理が必要とされます。

次のページをおめくりください。特に非利用者につきましては、ゼロレーティングサービスの提供とは無関係でございますので、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の利用者のみならず、非利用者の通信の秘密をも侵すものでございますので、必要性及び相当性があるとは言いがたいことから、正当業務行為とは認められないものと考えられるとしております。

このため、電気通信事業者がサービスを提供するに当たりましては、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、2番目といたしまして、サービスの利用者につきましては、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、この2点につきましては、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としております。

1 番目、2 番目それぞれの説明でございますが、①につきましては、これまでの整理を踏まえて、ゼロレーティングサービスの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、課金や料金請求、こういったもののために必要かつ相当なものであって、正当の業務行為としてその違法性が阻却されると考えられております。もっとも、この場合におきましても、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と考えられます。

②につきましては、サービスを提供するために契約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、これを正当業務行為として認めることはできないとしておりまして、2 番目を行うに当たりましては、消費者に対しまして、利用される情報の範囲・内容や利用目的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としております。

次のページに入ります。具体的にこのような内容を踏まえまして、問題となり得る行為について4点ほど挙げているものでございます。1 番目でございます。ゼロレーティングサービスを利用する消費者から、個別具体的かつ明確な同意を得ない場合などは問題となり得るとしてしております。2 ポツ目でございます。先ほど述べさせていただいたところに重なりますが、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の利用を識別する場合は問題となり得る行為としております。3 ポツ目と4 ポツ目でございます。通信の秘密に当たる情報を、ゼロレーティングサービスを提供するために必要最小限度の範囲又は利用について同意を得た範囲を超えて利用する場合。4 ポツ目でございますが、ゼロレーティングサービスの提供のために利用した通信の秘密に当たる情報を、ゼロレーティングサービスの提供以外の目的のために利用する場合、目的外利用となる場合などにつきまして、問題となり得る行為として挙げているものでございます。

2-3からは、消費者に対する取組として挙げているものでございます。まず、2-3-1につきましては、消費者利益の保護に関する電気通信事業者法等の主な規律といたしまして、まず、契約前の説明義務でございます。事業法第26条等の規定にございまして、電気通信事業者等は、電気通信役務の提供に関する契約の締結等をしようとするときには、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されております。

説明義務の対象となる電気通信役務は、総務大臣により指定されることとなっております。

すが、この中で、携帯電話端末サービスや無線インターネット専用サービスなどが指定されているものとございます。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としております。

1 ページおめくりください。電気通信事業者等は、サービスを提供する場合、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におきまして、下の①、電気通信役務の内容、②、通信料金などについて説明することとされております。電気通信役務の内容につきましても、例えば、電気通信サービスの利用制限に関しまして、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、例えば、速度制限の対象となる等の場合には、その制限の内容について説明の必要がございます。

また、通信料金でございますが、例えば、ゼロレーティングサービスの提供に当たって、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とされております。また、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には、カウント対象となる閲覧方法等を説明する必要がございます。

また、その外にも、電気通信事業者等は、説明に当たって、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の概要説明を行わなければならないという、いわゆる適合性の原則もかかるものとされております。

1 ページおめくりください。こういった説明に関しましては、新規契約に加えまして、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、こういった義務の対象となるものとございます。また、契約内容の変更のうち、特にゼロレーティングサービスの対象となるコンテンツ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ものとされております。

(2) の苦情等の処理を説明させていただきます。下部のほうに入りまして、事業法第27条では、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まして苦情・問い合わせを適切かつ迅速に処理する義務を課しております。こちらは、ゼロレーティングサービスの内容等も対象となっております。

次のページをおめくりください。(3)の禁止行為でございます。提供条件の説明義務対象の電気通信役務については、電気通信事業者等に対しまして、事実不告知や不実告知、こういった行為を行うことを禁止しているものでございます。このゼロレーティングサービスにつきましても、そ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及び虚偽の説明を行うことが禁止されているものでございます。

(4)、媒介等業務受託者に対する指導等の措置でございます。電気通信事業者には、代理店等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というもので、その内容について記載するものでございます。

(5)に入ります。不当表示の禁止でございまして、こちらは所管する消費者庁とも調整をして入れさせていただいたものでございます。景品表示法第5条第1号及び第2号では、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、品質、規格、価格等について、一般消費者に対し、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、事実と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おります。ゼロレーティングサービスに関しましても、電気通信事業者によって供給される自己のサービスでございますので、その取引に当たっては当該規定を遵守する必要があるという旨、書かせていただいております。

2-3-2に入ります。こういった消費者に対する取組につきまして問題となる行為について挙げているものでございます。上からでございますが、帯域制御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。2ポツ目でございますが、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などにつきまして、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。3ポツ目も同様にケースでございますが、対象コンテンツ等にアクセスした際に表示される広告等、こういったものの閲覧のためのデータ量がカウントされ得ることを説明しないこと、こういったものを問題となり得る行為としております。

4ポツ目でございます。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、又は、全てのゼロレーティング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ようなこと、又は、割り引いてデー

タ量をカウントするようなものにつきましては、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に説明を行わないもの、こういったものを記載しております。

5ポツ目でございます。通話のみを利用していた高齢者など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などを承知しながら、その者に対して、大容量で高額な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ようなことにつきましては、適合性の原則に外れているものと理解しております。

次のページでございます。こちらは、消費者に対する問い合わせへの取組でございます。ゼロレーティングサービスにつきまして真摯な問い合わせをしているにもかかわらず長時間放置しているようなものは問題となり得るものとして記載しているものでございます。

2ポツ目でございますが、こちらは景品表示法でございますが、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きまして、合理的な理由なく使用データ通信量に不正確なカウントが実施される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、こちらを問題となり得る行為として記載しているものでございます。

以上が、電気通信事業法等で適用される主な規律と問題となり得る行為でございます。

次のページをおめぐりください。22ページでございます。「電気通信事業者が採ることが望ましい行為」といたしまして、何点か挙げさせていただいております。

1ポツ目でございます。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、問い合わせ窓口を設置し、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としております。特に一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者につきましては、同一のコンテンツ市場に存在するコンテンツ事業者・プラットフォーム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としております。

2ポツ目でございます。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方々の通信品質の維持にも配慮したような取組、こういったものを行うことが望ましいとしております。

3ポツ目でございます。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ごとに計測し、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としております。

4 ポツ目でございます。電気通信事業者は、例えば、コンテンツ事業者・プラットフォーム事業者から対象コンテンツ等の識別に関する情報を授受して反映するといったような方法、様々な手法が考えられるかと思うのですが、適切な手段によってゼロレーティングにおける使用データ通信量を正確にカウントすることが望ましいとしております。

次のポツでございます。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、青少年の健全な発達に配慮することが望ましいとしております。

次でございます。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かどうかにかかわらず、一律に実施することが望ましいとしております。

下の2つは帯域制御との関係でございますが、電気通信事業者は、いわゆるヘビーユーザーに対する帯域制御を行っている場合には、制御の対象となる基準データ通信量の超過後は、ゼロレーティングサービス対象コンテンツ等かどうかにかかわらず、一律に帯域制御を実施することが望ましいとしております。

また、ネットワークの混雑時に帯域制御を実施する場合には、こちらもゼロレーティング対象コンテンツかどうかにかかわらず、一律に帯域制御を実施することが望ましいとしているものでございます。

以上が3番目になります。

次のページをおめくりください。最後になりまして、遵守状況のモニタリングなどについて記載するものでございます。前半部分につきましては、総務大臣に対する意見の申出や電気通信紛争処理委員会によるあっせん又は仲裁、ノーアクションレター制度など、こういったものの仕組みについて説明をしているものでございます。

次のページをおめくりください。最後に、「電気通信市場検証会議によるモニタリング」と書かせていただいているものでございます。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まして、本解釈指針を含めたネットワーク中立性に関するルール遵守状況のモニタリングを行う予定としております。

ガイドラインの案につきまして、おおむね概要、以上でございます。

**【大橋主査】** ありがとうございます。電気通信事業法に照らしたときの適用される

規律であるとか、あるいは問題となり得る行為、あるいは、電気通信事業者に対して望ましい行為がどういうものかということ、消費者に対する取組も含めて、ゼロレーティングサービスの観点に対して今回整理をいただいたということでもあります。

これ以降は、この事務局のガイドライン（案）について意見交換を残りの時間させていただければと思っております。皆様から御意見、御質問をいただきたいと思っておりますけれども、どなた様からでも結構ですが、いかがでしょうか。

じゃ、森先生からお願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。多岐にわたる問題点を網羅的に整理していただいたと思います。私、何点かあるんですけども、1個1個がそれなりに大きいので順番にお話をしようと思うんですけども、一番気になっておりますのは、22ページの望ましい行為の冒頭のところですね。事業法6条の観点で、コンテンツ間の公平が確保されるようにということで、2行目以下ですけども、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、問い合わせ窓口を設置し、これこれが望ましいと。特に、一定規模の利用者を有する電気通信事業者は、対象となるコンテンツ等に関する合理的かつ明確な選定基準等を設定・公開し、問い合わせ窓口などを設置するなど、同一のコンテンツ市場に存在するコンテンツ事業者・プラットフォーム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。これ、本文の29条でも同様のことをお書きいただいているんですけども、私が気になりますのは、これが合理的かつ明確な基準を定めて公開しているということがどういうことかということなんですけれども、ゼロレーティング実施事業者の立場からすると、それは例えば、ユーザーの希望が多いとか、一定以上のトラフィックがあるとか、そういうことが基準になるんだろうと思うんですが、そういうことを基準にして、そういうものだけゼロレーティングにしますよということになりますと、同一カテゴリでコンテンツの競争力に差がある場合、人気があるものと人気がないものについて、人気があるものはゼロレーティング対象にする、人気がないものはしないことが可能になります。事業者さんからのヒアリングで、今回、どちらかというと、電気通信事業者がコンテンツを自由に選んでいるというよりは、やはり人気のあるコンテンツに電気通信事業者が殺到するという状況になっているのかなと思いました。

それを前提にすると、やはり人気のあるコンテンツを全ての電気通信事業者が並べて、人気のないものはゼロレーティングの対象にならないということになりますと、全てのユ



ユーザーがゼロレーティングで人気のあるコンテンツをみんなで見えるようになる。ユーザーが、限定された人気のあるゼロレーティングコンテンツに最終的には殺到するということになって、その先に、コンテンツ間の競争、台頭しつつある、これからおもしろくしようとしているコンテンツであったり、今のインターネットの状況は様々なものをみんなで見ているという状況だと思うんですけども、そうではなくて、ごく限られたコンテンツをみんなで見ると、インターネットがテレビになるというようなことにならないかとちょっと懸念を感じます。

ですので、ここに言う合理的な基準というのは、人気があるからとかトラフィックが多いからとかではなくて、基本的には、同一のコンテンツ市場に存在するコンテンツについては、申請があつたらゼロレーティング対象にしないと、それはコンテンツの現時点での強弱によって勝敗が確定してしまつて入れ替わらないことになるんじゃないかと思つたので、合理的かつ明確な基準ということではなくて、原則として、同一のコンテンツ市場に存在するコンテンツ事業者からの申請に関しては対象として受け入れるべきであるとされるのがいいのかと思つました。

以上です。

【実積構成員】 関連でいいですか。

【大橋主査】 どうぞ。

【実積構成員】 中央大学、実積です。今の森先生のところの関連です。少し異論を述べたいと思うんですけども、モバイルブロードバンドがテレビのように使えるようになって、みんなが同じコンテンツを見るというのは非常に問題である、そこは私は同意します。ただし、それが一定規模以上の利用者を有する事業者と限定してあるところに明確に注意すべきで、つまり、何を言いたいかという、全てのブロードバンド事業者が同じものをゼロレーティング、全てのものを見れるとなると、小さな事業者にとっては勝てる要素がだんだんなくなってくることにつながるんじゃないか。小さな事業者は、特定のコンテンツだけを安くゼロレーティングさせてあげるという選択肢も当然認めてもいいのではないか。事業者の一定規模以上をどの程度に決めるかによると思うんですけども、そのことによって、全体的な競争状況に悪影響がない、選択肢の一つとして認められる程度であるならば、特定のコンテンツ、要は、人気があるコンテンツと先ほど言われましたけれども、人気があるコンテンツあるいは系列のコンテンツにしても認める領域があつてもいいのではないかと私は思います。

なので、そういう意味では、ここでは一定規模以上、要は、市場支配力をどの程度認めるかというのはあるとしても、利用者のマインドシェアに占める割合が大きい事業者に関しては、先ほど、森先生が言われたような望ましい行為を義務付けるというか、要請するのは必要だと思いますけれども、全ての事業者に対してそういうことを認めるというのはおそろくないだろうというところを、少しメンションしておきたいと思います。

その上で、一定規模というのをどういうふうに認めるかというところに関しては、モニタリングの仕組みがある程度あると書いていますけれども、そこでどの程度の事業者であれば、ゼロレーティングを自由に認めても問題ないのかというところはしっかり注視していくべきであろうと。全ての事業者に対して同一のコンテンツのカテゴリー、テレビとか、ビデオであったら、全部のビデオ事業者に同じ機会を提供することまで求めると、それはかえって競争を圧殺することじゃないかなということを懸念します。

以上です。

**【大橋主査】** 確認していいですか。今の実積先生の御発言は、この22ページ目のところについて異論を述べられたわけじゃないということでもいいですよ。

**【実積構成員】** 森先生の……。

**【大橋主査】** 御意見に対して。

**【実積構成員】** はい、そうです。

**【大橋主査】** なるほど。森先生の御発言は、これは合理的・明確な基準が何かということに依存するということでもいいんですか。

**【森構成員】** はい、そうなんですが、依存はするんですけども、基本的には、基準なしといいますか、来るものは拒まずを原則としていただくべきで、それはコンテンツ側からの要請に対してですね。そのような義務を負う電気通信事業者については、一定以下の市場占拠率のものは対象にしないという、今の実積先生のお話は、私は別にそれでもいいと思います。ただ、大きな事業者についての原則論は、これは来る者は拒まずでないといけないということかなと思います。

**【大橋主査】** だから、来る者は拒まずということが合理的な基準であるというふうに、合理的な基準が何かということに係るということ。

**【森構成員】** はい、そういうことです。

**【大橋主査】** 分かりました。ありがとうございます。すみません、確認までだったんですけど。

次、中尾先生、お願いします。

【中尾構成員】 私も幾つかあるのですけれども、今の22ページの件に関連して、この1ポツ目の話だけじゃないんですが、望ましい行為というものはどういうふうに解釈するかという大きな問題があるかなと思っています。ここに「望ましい」と書いてあるとしても遵守する義務はないということですよね。例えば、ここに書かれている、リストされているものに関して、特に私が気にしているのは、実は森先生と実積先生のところではなくて、明確に、3番目、データ通信量で正しくゼロレーティングが行われているかどうか、これの表示に関しては、これはゼロレーティングをやる以上は必ず表示をするべきだと私は思っているのです。例えば、ここが「望ましい」と書かれていて、すなわち、望ましいのであって、特にこういう義務は負っていないと。つまり、表示をしなくてもいいという電気通信事業者が出てきた場合、どういうふうに対応するのかという問題があって、つまり、ここに書かれている「望ましい行為」というのは、非常に推奨される行為という意味がもともとの意図だと思うのです。これが望ましい行為だから望ましいだけでしょと解釈する方がいらっしゃった場合にはどうするのかというのが大きな問題かと思ってお聞きしていました。

ですから、おそらくここに書かれていることに関して、先生方が多分これから議論をたくさん入れると思うのですけれども、そもそもこの扱いというものをどう考えるべきかというのを、もし事務局でありましたら御意見を伺いたいと思います。

【山路データ通信課長】 御質問ありがとうございます。正直に申し上げまして、事務局が作文するとき、この部分ととるべき行為とするのかで大変悩みました。望ましいというところで、この3で書いたところというのは、義務ではないけれども、消費者の利益を確保したり公共の利益、競争を確保したりするためにはとっていただくことが推奨されると、必ずしも義務ではないというような形で書かせていただいております。

1ポツのところで、冒頭の1文は「望ましい」と書かせていただいておりますが、2文目、「特に」というところは、望ましいだけでなく、一定規模以上の利用者を有する事業者の場合はもう少ししっかりやってほしいというような感じで求められると書かせていただいております。

【中尾構成員】 ありがとうございます。もしそういう意図がおありなのであれば、これ、1ポツ目だけではなくて、一定規模以上のユーザーを抱えている電気通信事業者に関しては、こういったことが強く推奨されるというようなリーディングのパラグラフがあっ

たほうが良いと思います。影響が大きいという意味においては、ここにリストされているものに関しては、全て一定規模以上の通信事業者はこういうことをちゃんと考えるんですよということがあるのかなと思ひまして。事務局で意図されたことはよく分かりましたが、表現が、遵守させるかどうかという観点においては難しい、「望ましい」という表現かなと思ひましたのでコメントしました。

【山路データ通信課長】 先生おっしゃるとおり、いろいろな規模の事業者がいたり、技術的なものであったり、機器をどういうものを持っているかとかいうことによっても、これらの措置を全部できるかどうかは難しいんじゃないかと考えておひまして、そういう意味では、事業者の規模等によってできるところをやっていただければという、推奨という形で考えておひます。

先生おっしゃるとおり、最初のところ、3の「望ましい行為」の後に、リード文というか、これをやらないからすぐどうこうというものではないけれども、先ほど申し上げたような利用者の利益を保護し、競争を確保するために、それぞれの事業者のでき得る範囲でこういうことをやるのが推奨されるとか、そういうものを全体にかけるような形で書くことを検討したいと思ひます。

【大橋主査】 ありがとうございます。

それでは、林先生、お願いします。

【林構成員】 今回のガイドライン案では、消費者の選択の機会の実質的な確保という見地から、19頁の(5)で具体的に景品表示法に対する考え方が明記されたのはたいへんよかったですと思ひます。

他方で、優良誤認または有利誤認は、いわゆる「欺瞞的顧客誘引」として独禁法の不公正な取引方法に関する一般指定にも抵触しうる行為ですが、景表法マターが公取委から消費者庁に移管され、消費者行政の一元化が図られたこともあり、公取委は、欺瞞的顧客誘引規制はB to Cには基本的には適用しないという立場ですので、このことからすると、消費者庁との連携は非常に重要ですので、実態調査や問題となりうる事案の調査等について、(5)に、総務省は「消費者庁との連携を図っていく」旨を明記してもよいのではないかと。

関連して、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」では、景品表示法問題となりうる行為は、最後のポツだけでなく、ほかのポツにもあてはまりうるものと存じます。優良・有利誤認表示事案において、いわゆる「打消し表示」を行ったものの、有効と認められず措置命令を受けるに至ったものもありますので、注意が必要だと思

います。例えば、商品役務の安価性を強調する一方、別料金がかかったり、対象商品役務が限定されていることを小さく表示したりするような場合ですが、これらは最後のポツだけにかかわらないマーケティング手法ですので、事業法だけを明記するのはやや片手落ちかなと思った次第です。この点、御検討をいただけましたら幸いです。

もう一点、独禁法に関する記述がほとんど抜け落ちているのは、やや分りにくいかなと思います。4頁では公取委と総務省の共同ガイドラインがゼロレーティングについても当然適用されるとしか書かれておりませんが、どういう場合に適用されるのか、想定事例やそれに対する独禁法の基本的考え方についても簡潔に言及してもよかったのではないかなと思います。確かに、現時点ではいまだ独禁法違反に該当する事象が生じていないとしても、このガイドライン案を読んだだけでは、ゼロレーティングについては独禁法がどういう場合にどういった考え方で適用されるのかはよく分かりませんし、では、総務省と公取委の「電気通信事業分野における競争の促進に関する共同ガイドライン」をあわせて読めば一読了解かという、必ずしもそうでないような気がします。このガイドライン案では「例示」ということが強調されている以上、独禁法上問題となり得る事例の例示も欲しかったかなと思います。

15頁から16頁にかけての脚注10には「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」とありますが、競争の観点も踏まえると明記してある以上、どの市場においていかなる競争上の弊害が生じるのか基本的な考え方を書いても良かったのではないかな。本ガイドラインは、一般市民を含め、非常に読者は広いと思うので、本ガイドラインの名宛て人はプロだけじゃなくて、法律になじみのない人にも、もう少し分かりやすいものであってもいいのではないかな。以上です。

【大橋主査】 ありがとうございます。事務局、ありますか。

【山路データ通信課長】 まず最初の点の消費者庁との連携というところに関しましては、消費者に対する取組について問題となり得る行為のところ、おっしゃるとおり、確かに事業法しか書いていません。景表法については明確に言えるところを書いたという感じがありますが、20ページの最初の1ポツのところなども景表法の観点でも問題になると思いますので、消費者庁に御相談をして書けるところは書こうと思います。

また、消費者庁との連携につきましては、モニタリングのところ、24ページの最後のところを書くのか、それとも消費者との関係のところを書くのか検討して、こちらも何らか触れさせていただきたいと思います。

独禁法との関係については、前回のワーキンググループでもいろいろ御意見をいただき、何か書けないかということも検討はしてみたんですが、結果として、今の時点では書かないという結論になってしまっております。

ただ一方で、先生方からコンテンツ市場の事業者が支配力を持つようなことも注視すべきではないかというお話がございましたので、そういう観点で、さらっただけなんですけど、6ページの(2)、コンテンツ・プラットフォーム事業者の交渉力が高まるということに関して、今後ちゃんと注視していくことが必要であるという形で少し書かせていただいております。ただ一方で、独禁法とかそういったことをお書きはできておりません。

以上です。

**【大橋主査】** せっかく塚田課長が来られているから、林先生、聞いてみたいと言うんですけど、どうですか。

**【塚田公正取引委員会経済取引局調整課長】** それでは、お答えいたします。先ほど、データ通信課長からもお話ありましたとおり、ゼロレーティングに関して、現時点で独禁法上の考え方を示すのはちょっと難しいかなと考えております。といいますのは、ゼロレーティングについては、現時点において取引実態が不分明であり、確立した取引慣行があるかどうか不明であるということがあります。本ワーキンググループにおいても事業者ヒアリングが実施されましたけれども、その中でも、ゼロレーティングに関する契約内容については、秘密保持契約を理由に開示されていない。どういう取引があるのか、どういう条件がつくのか、対価はどうなっているのか、そういったこともよく分かっていないわけでありまして。

独禁法上の考え方を示すためには、やはり取引の内容や実態を十分踏まえなければならぬと考えています。そうでないと、取引の実態に合わない非現実的なものであったり見当外れなものになる危険性もありますし、また、取引実態を踏まえずに幅広く、あれはだめ、これはだめとした場合、事業者の自由な事業活動を過度に萎縮させかねないと考えております。

それでは取引実態をきちんと把握する必要があるかという点、先ほど林先生もおっしゃったように、現時点ではゼロレーティングに関する独禁法上の問題が顕在化しているわけでもなく、また、具体的な懸念も想定されているわけでもないということでもあります。もちろん、ゼロレーティングはともかくとして、ネットを通じたコンテンツの提供一般に関して独禁法違反が起これないということを申しているわけではなく、具体的な情報に接

した場合には必要な調査を行いまして、それが通信事業者の行為であれ、あるいはコンテンツやアプリの提供事業者の行為であれ、厳正に対処していくことになります。

また、考え方についても、今回はなかなか難しいということでありましたけれども、今後、状況に変化があり、具体的な懸念が想定されるようになった場合には、我々としても実態の把握やそれに基づく考え方の整理などを必要に応じて検討していきたいと考えております。

**【大橋主査】**       どうぞ。

**【林構成員】**       ありがとうございました。4ページに、「本指針を適宜機動的に見直すこととする」としておりますので、今回は時期尚早なのかもしれませんけれども、しかしながら、塚田課長がいみじくも言われたように、実態調査は非常に重要でありまして、その実態調査をしっかりとやることは重要であると。今回は、ワーキングでの検討の期間も限られていたこともあって、事業者ヒアリングにとどまっていた部分があると思いますが、今後はさらにその実態調査を深掘りしていただいて、そこには公正取引委員会と消費者庁と総務省と三つどもえの連携強化が必要になるかもしれません。いずれにせよ、その実態調査をしっかりとやっていただいて、そのような今後の実態調査によって競争法上問題となる事例が生じた場合には、ガイドラインを果敢に改定していただきたいと思っております。

以上です。

**【大橋主査】**       1点、委員として申し上げますと、現状のゼロレーティングサービスというのは、おっしゃるように、NDAか何かで取引慣行が見えないという御説明だったんですけど、おそらく現在、取引慣行が形成されてくるような、ある意味、新しいサービスだと。そういうふうな形成される段階において、やはり独禁法にきちっと沿った取引慣行を形成していただく必要があるんだという意味で、今回のこのガイドラインを作っているところも趣旨としてはあるのかなと。事後的にどうこうというんじゃなくて、今、形成されている段階なんですよ。そうした中で、やはり独禁法の重要性というものも、この取引慣行の形成の段階の中できちっと埋め込むことが事業者の意識として持ってもらって重要であるということが今回の趣旨なのかなとは思っていて、NDAで見えないからこそ、そういうことを形成の段階できちっとやっていく必要があるということが今回の趣旨なのかなとは思っています。そういう意味で、現段階での結論なので、将来段階では違うと思っておりますけれども、そういうところも是非念頭には置いていただきたいという思いはあります。

ということで、以上、委員としての意見で、またもとへ戻りますけど、どうでしょう。

じゃ、実積先生、お願いします。

【実積構成員】 気になるところは幾つかあって、事前に御説明いただいたとき、いろいろ意見を申し述べさせていただいて、1勝8敗ぐらいになっているので、そういうことなんだろうなと思っているんですけど、1つ、先ほどのやりとりの中で聞いていてよかったなと思ったのが、22ページの「電気通信事業者が採ることが望ましい行為」という、これは義務付けではないという御発言があったので、これはよかったと思います。なぜかという、政府が作るガイドラインで「望ましい」と言われると、民間事業者の人は、望ましいということは基本的には事実上の義務付けに近いだろうなというのが感じられるのが日本社会、いい点でもあるし悪い点でもあると思うんですけども、このサービスに関して、先ほど公取の課長が言われたとおり、これから取引実態が出てくるサービスなので、いいか悪いかを我々が判断するのは難しいだろうな。実際に消費者に対して何らかの不便というか、損害が発生することは見て分かるんですけども、こういった形で損害が発生するのかと。物事にコストが発生し、ベネフィットが発生するので、ベネフィットが多ければそれはいいんじゃないかなと思うので、ここの「望ましい行為」というのはあくまでも要望というか、こういうふうにいったらいいなというそもそもの思いであるということが確認できてよかったと思います。

その上で、1つ目のポツなんですけれども、ほかのところは大体「望ましい」で終わっているんですけど、最後だけ「求められる」になっていて、少しここは義務付けなのかなと思うわけです。先ほどのお話を聞いていると、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者の場合はこうなんだということを言われているので、望ましい行為がおそらく2段階構えというか、一般的にはこうなんだけども、特に規模が大きいのはもう少し高目の要求、要求という先ほど言った義務付けになるので、高目のことを期待しているんだということであるならば、もう少し分かち書きというか、基本はここなんだけど、プラスアルファここですよとされたほうがいいのではないかな。

つまり、一定規模以上の、市場に対する影響が大きい事業者に関して、より高い行動を今後求めていきたいと、やってくれるといいなというか、というのが分からないと、先ほど言いましたとおり、小さな事業者というか、これから大きなMNOと言われる事業者に対してMVNOがきちんと市場シェアをとっていく中で様々なことをしないと、ブランド力というか、大きな事業者の市場シェアが強固なものがあるので、違法じゃない限り、あ



りとあらゆることをやっついていかないと、なかなか競争が活発にならないという実証分析も得られているわけなんですけれども、その中で、大きな事業者と同じことしかやっちゃだめだと読まれると、先ほど述べましたように、なかなか競争状況が、総務省というか、我々の望むようにならないなというのは懸念するところになります。

その意味で、ここに書かれている、その外の、全部で8個ほど点があるんですけども、こういったことは望ましいと思うんですけども、可能であれば、これは大きな事業者というか、一定規模の事業者に主に期待していて、小さな事業者はある程度自由だというメッセージが出ればいいかなと、これは感想です。

その上で、問題は一定規模をどういうふうに定義するかというところに実務上移行していくかと思うんですけども、本文の中だと、これに関係するのが11ページの脚注4のところに一定規模の例示が挙げられているんです。事業法第27条の3の1項で0.7%というのは使っているのという例示が挙げられているんですけども、この例示が果たして適当かどうかと思いました。ゼロレーティングというのは全く新しいサービスで、これから取引実態というか、コンテンツ事業者と普通のエンドユーザーと間に立つ事業者が市場をゆがめるようなことをして、不利益なことが生じると全体的なパフォーマンスに影響が出るというところから規制するというのであれば、0.7%というところで果たして市場支配力というか、優位な市場支配力が観察されるかどうかというのは、これはおそらく、このワーキングで結論が出る話じゃなくて、今後のモニタリングとか、あるいはモデルを作って分析するとかということをしなないとできない話だと私は思っているんですけども、今のこのガイドラインの段階で、しかも見直しまでやっておられて、これが生きていくわけなので、0.7%という数字があまり経済学的とか定量的な根拠はない数字のように見えるものですから、これが残っているのはどうかという懸念が少しあります。0.7%をスタートとして考える話が適当かどうかというのは、まだこのワーキングでも議論したことがないはずで、そこは少し書き過ぎかなとは思いました。これが1点目です。

もう一つは、この中に、様々合理的な理由というのが、合理的とかいうのが出ているんですけども、一番目、森先生の話もあったんですけども、これがどういった意味の合理的かと。例えば、11ページと12ページで、11ページの合理的な理由と12ページの上にも合理的な理由って出てくるんですけども、少なくとも12ページの上の合理的な理由というのは、これはどちらかというところとエンジニアリング的な理由かなと読めるんですけども、に限られるのかなと。それに対して、11ページの合理的な理由というのは、

エンジニアリングだけでなく、先ほど言った人気があるコンテンツとか自分のビジネス上の理由が入ると思うんですけども、こうしか書きようがないというのはよく分かった上なんですけれども、合理的な理由というものを、ここの運用かもしれませんが、ビジネス上の理由というのは当然考えるべきであろうと思います。もし考えないのであるとすれば、先ほど、大きな事業者、来る者拒まずということで行くのであれば、全体の適用範囲を絞る形にしないと、運用上、なかなか技術的に可能なら全てやれというのは、中小規模の事業者はおそらく対応できないだろうと思われるので、書き方が気になったところになります。これが2点目です。

3点目が17ページの電気通信役務の内容のところ、中身を明確にしろということであるんですけども、①のところの「具体的には」という下から3行目のところになるんですけども、「具体的には、帯域制限に係る制限の内容として、制御に該当する基準（特定のコンテンツ等の通信を制限する場合には、当該コンテンツ等の名称など）」とあるんですが、これはおそらく特定のコンテンツだけを帯域制御するというのは、冒頭に、親会のほうというか、中間報告で示された第1の基準に違反するのじゃないかなとちょっと思うんですけども、そのあたり、解釈をお聞きしたいな。要は、特定のコンテンツだけを制御して、ほかはだめだというのは、少し、ここで来ていただいた帯域制御のガイドラインの立石さんからの発言があったときにも、これはあまりやってはだめだという方向に入っていたような記憶があるんですけども、そこはどうなのかというのが1つ目。

それから、制御の対象となる時間と場所という話があるんですけども、モバイルの場合だと、時間とか場所は、混んでいるとき、混んでいる場所以外にはなかなか明示することは難しいと思うんですけども、そのあたりは、ここまで書き込むと、書けないことを書けとなってしまうのかというのが少し懸念するところでありまして。これが3点目です。

最後なんですけど、先ほど林先生からもありましたが、コンテンツに関する競争の話があったんですけども、中身に書けない、今、時期尚早だというのは十分理解したんですけども、2ページ目に諸外国の例があるんですけども、ここにはおそらく書けるんじゃないか。少なくともインドでゼロレーティングが禁止されたのは、コンテンツ市場に対する影響だというふうに、インドの所管当事者が認めているところでありまして、ゼロレーティングの消費者等に影響を及ぼす可能性のところに、コンテンツ市場に対する影響が諸外国では理由となっていますぐらいは書けるのかなということは少し思いました。

以上です。

【大橋主査】 ありがとうございます。幾つか御指摘と御質問もいただきましたが、どうですか。

【山路データ通信課長】 自分の頭の中で完全に整理できてないんですが、答えられる範囲で答えさせていただきます。

まず最初の、一定規模以上ということに関して、11ページで脚注4で0.7%というのを書かせていただいております。これ、先生、もう御承知のとおり、「例えば」と書いておりました、1つの目安としてこういうものがあるということで我々は考えております。これを全部に適合するのかどうかというのは、いろいろ判断があると思っておりますが、一定の行為であっても、ユーザーの規模が大きい事業者による行為が問題かどうかというものであるとか、あとは、MNOという立場にあるものがやる行為が問題があるとか、それは行為によってどういう影響が及ぶかによっても違ってくると思っております。そういう意味で、この0.7%、つまり、ユーザー数が100万というのは、コンテンツ事業者から見ると、ゼロレーティングになることによって一定規模のユーザーに対してアクセスが容易になると、そういう一つのマーケットとしては意味があるかもという考えで書かせていただいたのが正直なところです。

2番目のところですが、11ページのところあたりで、合理的理由というのは、2箇所違うんじゃないかという御質問だったと思いますけれども、この辺は「合理的な理由」としか書けないのが正直なところで、場合によって、技術的な条件だけしか認められない場合とビジネス的な観点からのものも確かに出てくるというのはそうかなと思っております。

あと、17ページの帯域制御のところですが、これは制度一般として、消費者に対して帯域制御とか通信の利用に制限がある場合は伝えなければいけないというようなものでございます。そういうもので、仮にここの例えばのところ、①の中で、上限データ量、ヘビーユーザー規制等で3日間で何ギガを使っているから帯域制御をかけますといったときに、ゼロレーティング対象のコンテンツもその帯域制御、速度制限がかかる場合は、それは言わなければいけませんよということを行っているだけということで、特段、現行の協議会によって作られている帯域制御の運用に関するガイドラインと齟齬はないと考えております。

【実積構成員】 特定のコンテンツのところをそう読むという……。

【山路データ通信課長】 はい？

【実積構成員】 特定のコンテンツというのは、ゼロレーティング対象のコンテンツと読むということですか。

【山路データ通信課長】 それも含まれるということです。利用者から誤解がないようにしなければいけないということで、そういう形で書かせていただいております。

最後、インドのゼロレーティング禁止のやつを2ページに書けばいいじゃないかというのが、いろんなことを考えていて理解ができてないので、もう一度お願いできればと思います。

【実積構成員】 日本では、コンテンツ事業者というか、ゼロレーティングの、悪さをするというか、競争上影響を及ぼす、消費者でもあるんですけども、コンテンツ市場に対する影響を結構言われている部分が、論点として挙がっているところが。実証上のデータがあるかどうか、それはクエスチョンマークがあるんですけども、論点として言われているところがあって、先ほど林先生の議論でいくと、そこも含めて全体で見なさいという話だと思うんですけども、今回はあくまでも総務省が作っているんで、なかなかそこまで書き切れないことは理解した上で、2ページ目であれば、全体、背景説明であるので、ここに書くのは問題ないだろうし、ここに書くことによって、今後、総務省は競争条件を見るときに、結構広目の観点から見ているよという意思表示にはなるのかなという感じはします。それが規制に基づくわけじゃなくて、コンテンツ市場でレバレッジをかけて、その影響を消費者のマーケットに悪影響、市場支配力を強化するのに使うことも当然考えられるわけですから、スコープを広げる意味で、そこは一つ、事実として書かれたほうがいいかなと思いました。

議論を蒸し返して申しわけないんですけども、17ページの特定のコンテンツ等に関しては、今の説明があつて、帯域制御するんだけど、ゼロレーティング対象コンテンツは帯域制御しないという運用はだめだと、そこもちゃんとするんだよということを書くということであれば、その旨を書いていただかないといけないと思います。つまり、ここだけが切り取られて出ていった場合には、特定のコンテンツを制限するのは書けばいいんだと誤ったメッセージがいきかねないというのはちょっと懸念をするところです。

【大橋主査】 とりあえず御検討いただくか、ちょっとお話しされているので。じゃ、ちょっと検討している間に、森先生、御発言いただくということでお願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。私、まだいろいろ申し上げることがあるんですけど、その前に、今の実積先生のお話で、全体的に「望ましい」になっていていいというお

話がありましたけど、そうだとすると、私は全く違う立場なので、それを申し上げておこうと思います。

コンテンツへの悪影響というのはすごく重要な問題だと思いますし、それで禁止している国だってあるのに、何か、もう導入して解禁するのが前提で、あとはちょっとずつ、ふんわり注文を付けましょうという話では本件はないと私は思っています。

あと、書きぶりの話なんですけど、先ほどから、3の「望ましい行為」のところに、これは結局、前で書いたことも部分的に再度ここに入れておられるので、ちょっとややこしくなっていて、法令違反のおそれがあるというところはもうそっちで言いっ放しでよくて、法令違反のおそれがある、おそれがあったらやめることが望ましいのは当然なので、そうでない、法令にはひっかからないけど、こういうことが望ましいよということだけここに残していただいたらいいんじゃないかと思うんです。

そういう意味では、私の話は全て6条に関することなので、コンテンツ事業者間の公平ということなので、6条のほうに置いておいていただいたらいいと思います。今のところ、6条の記述は、8ページなんですけど、見るほう、消費者側のことしか書かれていませんので、6条はコンテンツも入ると思っていますので、ここにまとめて書いていただいたらいいと思います。私の趣旨は、事実上の制約で、きちんとゼロレーティング対象になれない人のやつは蹴ってもいいけど、エンジニアリングのことは蹴ってもいいけど、そうでないビジネス上の理由で電気通信事業者が蹴ったらだめというのが、もしそれを蹴るんだったら、それは事業法6条に違反するおそれがあるというのが私の考えです。

電気通信事業者の大小によって区別をしてもいいんじゃないかという実積先生の話、私もそれでもいいかなとは思いますが、いいのかもしれませんが、基本は6条の話ですから、電気通信事業者の大小で変わる話ではなくて、そこはかわいそうだからそうしてあげてもいいよということであって、そこは原則が、いろんな電気通信事業者側の要請を認めてあげていい話ではなくて、できない人は仕方ないという程度のことであって、それは法令違反の問題であるということが1点です。

それから、もう一つ追加的に申し上げたいんですけども、消費者に対する取組の、先ほど林先生からもいろいろ御指摘がありましたけれども、また、中尾先生御懸念のところでもありますけれども、表示の問題ですね。20ページ、「問題となり得る行為」で2-3-2の4ポツのところです。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説明できてないとか、これ、多分、次のページ、21ページの2番目、これ

も同じなんじゃないかと思うんですけど、不正確なカウントが実施される。これも表示の話になっていますけれども、これ、問題となり得る行為で書いていただくのはもちろんいいと思うんです。このままでいい。ポツを統合するかという話はあると思いますが、いいと思うんですが、ただ、誤解のないように申し上げておかないといけないのは、中尾先生から、これまで御説明があったように、きちんとできてない、結構めためたな場合に、これ、表示すればいいという話じゃないということです。めためたな場合には、そもそもゼロレーティングサービスになってないわけですから、そういうサービスをしちゃいけないということは、これはいけないほうではっきり書いていただく必要があると思います。

まずはここまで。

【中尾構成員】 ちょつとよろしいですか。

【大橋主査】 どうぞ。

【中尾構成員】 一言だけ。先ほど、22ページのところで、今、森先生御指摘の、利用者が課金対象になるトラフィックとそうじゃないものを分けて表示すべきというのが望ましいと書かれていたのですけれども、今の、ここが望ましい、望ましくないで切り分けられると、逆に書かないほうがよくて、つまり、ここに「望ましい」と書かれたら、望ましいだけで終わるというふうに、大きいところではなくても、思った場合、消費者は困るわけですね。例えば、森先生が言われた、めためたな場合というところに該当すると思うのですが、つまり、大きくなくても、きちんと課金がされている、課金がされていないことを表示しない業者があらわれた場合に、これは非常に大きな問題だと私は思っていて、ゼロレーティングのシステムそのものが崩壊するおそれがあると思っていますので、もしこの「望ましい」という解釈がそういうふうに逆にとられるのであれば、むしろここからは削除して、先ほどの消費者向けのところに、やってはいけない行為と書くべきかなと。

私が言いたかったのは、22ページに書かれているこの項目は、一律同じ温度で語られる話でもないかなと思ってしまして、森先生が気にされている、あるいは実積先生が気にされている1ポツと私が気にしている消費者保護の観点での、やっぱりこれだけ議論になるということは、例えば3ポツ、こういったところは慎重に考えて扱う必要があるのではないかと思います。

【大橋主査】 それでは、お待たせしました。柿沼委員、お願いします。

【柿沼構成員】 22ページの、今ずっと論議が交わされている「望ましい行為」のと

ころなんですけれども、義務ではない、推奨であるというお話がありましたが、そういたしますと、5ポツ目の青少年に提供する場合についての「望ましい」というのを、できれば1ポツ目と同じように「求められる」というような形で、少し強く書いていただきたいと思います。

あと、全体を通してなんですけれども、エディティカルな部分なのかもしれないんですけども、ずっと気になっているところが、「利用者」「消費者」「ユーザー」などの言葉の使い方でございます。ネットの中立性のときに、「消費者」から「利用者」に名称が変更したことも踏まえてだと思ふんですが、このガイドラインの中にも、「利用者」という言葉と「消費者」という言葉、あと、「一般消費者」と書かれている部分がどうしても私は気になっています。読み取り方もまちまちなのかなと思いますので、是非どこかで統一をするのか、もしくは統一が難しい場合には、これほどこの部分まで言っているのか、一般のユーザー、消費者なのか、それとも利用者となった場合ですと、事業者も含む部分もおありかと思ふしますので、その部分についてはきちんと書いていただきたいところが1つございます。

それと、18ページの4段落目のところに、「なお、説明方法については」というところがあります。「あらかじめ利用者が了解した場合には」、ここも利用者なのか消費者なのかがちよっと気になった部分ではあるんですけども、「代替的な説明方法により説明することも可能である」ということで、下の12の注釈のところの2行目、「電子メール、ウェブページ、ダイレクトメール等の広告の表示」の「広告の表示」というのが気になります。この説明は、あくまでも16ページの契約の締結をしようとする消費者について、最低限理解すべき概要を説明するというものですから、広告は、やはりこの注釈のところの利用者の意思が確認できたときに限り認められるという部分に当たらないのかなと思っておりますので、書面を交付できないような場合に、口頭で説明することであるが、口頭で説明できないような場合には電子メール、CD-ROM等の記録媒体については承知の上だと思ふんですけど、やはり広告は少し違うのではないかというところが懸念でございますので、御検討いただければと思います。

**【大橋主査】**      ありがとうございます。

**【山路データ通信課長】**      まず、答えられるところから答えさせていただきます。一番最後に柿沼構成員からお話がありました脚注12のところですが、これ、たしか、消費者保護ガイドラインの書きぶりを参考に書いてあるものなので、総務省の中で検討させてい

たきます。また、消費者、利用者、ユーザー、一般消費者というところにつきましても、再度整理し直したいと思います。

また、青少年のところ、望ましいというところについては、2段あるんなら、「求められる」というふうにちょっと強い方向でというの、そこも検討させていただきます。

森先生から御指摘があったコンテンツ事業者を一律で認めるべきであり、6条のほうに書いたらどうかというところにつきましては、ページで言いますと、11ページのところの「問題となり得る行為」というところの①の最初のポツで、「合理的な理由なく」、「同一カテゴリーの他のコンテンツ等を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」ということで書かせていただいております。同一カテゴリーの他のコンテンツを合理的な理由なく排除してはだめだと、これは業務改善命令の対象になり得ますということは書かせていただいております。一方で、こちらの「望ましい行為」のほうは、事前にちゃんと合理的かつ明確な基準を定めて公開して受け付けなさいという、そこまで、基準と窓口を作ってやるというところまでは求めるというか、絶対やらなきゃいけない義務とするのは難しいかなと、今の法律のたてつけとして。ということで、公平に取り扱うことを確保するため、また、不当な差別的な取扱いが行われないようなことを確保するために、こういう基準を事前に定めて受け付けましょうと、それが望ましいですよということで書かせていただいたというのが我々の考えです。

あと、インドの件については検討して、また御相談させていただきます。

**【森構成員】** よろしいですか。

**【大橋主査】** どうぞ。

**【森構成員】** ありがとうございます。今の山路さんのお話ですけれども、まず1つは、私がひっかかったのは、11ページは、これは29条1項、2項のところなので、当然のことながら6条の話なんだろうとは思いますが、本来的には6条で書いていただくべきことであるということですね。

もう一つ、やっぱり合理的な基準をあらかじめ決めて公開するという話では本質的にはないのではないかと考えていまして、先ほどの合理的とは何かということですが、そこがエンジニアリング的な、適切にゼロレーティングを実施できるようなコンテンツかどうかということだけだったとすると、それは事前に電気通信事業者側で合理的なものを定めて公開するというと、これはいかにもビジネス基準のような感じになりますので、若干ミスリーディングかなとは思っています。



【大橋主査】 お願いします。

【細野データ通信課課長補佐】 1点だけ、先ほどの柿沼先生の御質問に関して補足をいたします。もともと、このガイドライン上、確かに「利用者」「消費者」「一般消費者」等々書き分けているものですが、こちらは実は現時点で、できる限り内容に合わせて書き分けをしております、法令上の利用者や、その中の消費者、その中でも一般的な方ということに分けた上で、こういった書きぶりをしているものですが、一方で分かりにくいという御指摘も承知しておりますので、そのあたりをもう少し分かりやすく処理をさせていただきたいと思います。

以上でございます。

【実積構成員】 いいですか。

【大橋主査】 どうぞ。

【実積構成員】 先ほどの山路課長からの最後のところ、分かりにくかったんですけども、一番最後、何と言われたんですか。

【山路データ通信課長】 インドとかは禁止しているという話を入れたらということで理解をしております、それを2ページ目の3パラ目のところで、インドとは書いたりしてないんですけども、そういう事例を書いたつもりなんですけど、どういう書きぶりがいいか、今後相談をさせていただければということです。意図と違いますか。

【実積構成員】 いや、言葉が聞き取りにくかった、それだけです。じゃ、帯域制御のところは、また後で。

【山路データ通信課長】 そうですね。

【実積構成員】 了解です。

【大橋主査】 お時間が過ぎそうというか、過ぎているんですけども、とりあえず思いのたけを全部述べてもらったほうがいいと思うので、全部言ってください。

じゃ、中尾先生からどうぞ。

【中尾構成員】 私、今日は便乗でいろいろコメントしたのですが、私自身のコメントとしては、まず一番大事なのは、先ほどの22ページの、1つずつ、どのぐらいのレベルの、望ましいというか、推奨なのかというのを議論する。これは今日はできませんので、それぞれの委員が重要と思っているところのレベルを合わせて、一つ一つ慎重に書きぶりを調整するのが必要かなと思っています。それが1点目です。

2点目ですが、これはちょっと細かい話になるんですが、11ページの2-1-2で書

かれています、コンテンツ事業者、あるいはプラットフォーム事業者と電気通信事業者との関係というところは、これはヒアリングにおいても議論が多く出されたところであるかと思えます。これ、今は、3者が別々の者であるような書き方がなされているのですが、今は電気通信事業者がコンテンツを配信している場合もありますので、今後、プラットフォーム事業者が電気通信事業をやるケースが想定された事業法を検討している段階にあると思っています。

なので、どういうふうに表現するかは分からないのですが、これが一体となって、例えば、ビジネスをしている場合、先ほども、契約がNDAで結ばれて中身が見えないという事態になるようなのと同じことが起こるように思うわけですが、そうした事態も想定されていることをどこかに、注でもいいので書いておいていただきたいというのが、これが2番目です。

それから、また細かい話になるのですが、3番目としては、ページ5の一番上の段落に「同等のサービス」という表現がありまして、今回はゼロレーティングサービスの提供を念頭に置いて、こういったガイドラインが作られているということなんですが、これに対しての同等のサービス、このあたりは、例えば、もうちょっと具体化をして、いろんなブースティングとかスポンサーデータとか、いろんな形態があるので、これが必ずしも、こういったゼロレーティングのようなコンテンツにひもづいて料金が変わるといったような、こういった体系のもの、これにどういったものがあって、こういったものに対しては、全てこういう考え方で臨むというような、こういったところがもう少し明確化されていたほうがいいかなと。

つまり、何を気にしているかということ、私のコメントは、近い将来、こういうふうに変っていくことが予見されるものに関しては、もう少し具体化をするというか、もう少し注記をしたほうがいいのではないかと思いました。

もちろん、先ほど事務局からも御説明がありましたように、あと林先生も御指摘されていましたが、こうした状況を注視して、その都度、ガイドラインが進化していくということを示明されておりますので、その点に関しては信じておりますが、実際に、すぐに予見できるものに関しては、もう少し具体化してもいいかなと思った次第です。

以上です。

【大橋主査】      ありがとうございます。ありますか。

【林構成員】      いいですか。

【大橋主査】 どうぞ、お願いします。

【林構成員】 ありがとうございます。今日の御議論をお聞きしていると、今日1回ではなかなか終わりそうにないというのが正直なところで、いや実は、本日1回で終わるかなと思ってここへ来たんですけども、ふたを開けてみると議論百出でしたので、もう一回、構成員間で揉む機会があればいいかなと思いました。この点、事務局へそのような機会をお願いしたいという要望がまず1点。

あと、22ページの最初のポツのところ、いろいろ議論があったところで、私自身、ちゃんとフォローできているか自信ないんですけども、最初のポツ、事業法6条の話が出ていと思うんですけども、事業法6条の不当差別禁止というのは、全ての電気通信事業者に課される義務ですよね。そういう意味では、接続請求応諾義務と同じように電気通信事業者一般にかかる義務です。ですので、この後の「特に」以下の部分とのつながりが分からなかったんです。要するに、「特に」以下の部分は、一定の規模以上の利用者を有する電気通信事業者を想定した内容ですので、これから見ると、特定の限定された電気通信事業者に対してのみ課されるものを想定している。ただ、課されると申しましたが、ここでは推奨行為ですので、義務ではないですけども。いずれにせよ、すべての電気通信事業者にかかる6条を根拠に、特定の電気通信事業者に対してのみ課される非対称な義務を想起させるような推奨行為につなげる書きぶりというのはどうも据わりが悪いという気がしたのが1点目でございます。

あと、9ページのところなんですけれども、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者というのを、最初のときには質問しなかったんですが、ずっとひっかかかっていて、9ページの「例えば」という部分の真ん中あたりに、「一般的には、同じ行為であっても、一定規模以上の利用者を有する電気通信事業者による行為の方が、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」ということですけども、これは一般論としてはそうかもしれませんが、まさにこれこそ例示であって、ケース・バイ・ケースで判断しないと何とも分からないところですので、これを書く、私などは事業法の並びですぐ頭がいてしまうので、特定の限定された電気通信事業者に対してだけ審査を厳格にというか、よりしっかり見ましようということになるのかと、そういうふうに読めてしまうんですけども、それはそうじゃないだろうと思っていて、あまり指定電気通信設備事業者規制のようにカテゴリカルに非対称規制を行う方向を示唆するような文言は修正すべきだと思っています。私はもし一定の規模以上の事業者に

よるゼロレーティングの振る舞いに問題があれば、独占禁止法や事業法等の事後規制で対処すればよいと思っております。他方で、実績先生がおっしゃっていた11ページの脚注4なんですけれども、逆に私は、この0.7%という数字はあってもいいと思っていて、これはいわゆるセーフハーバーですよね。ですので、限定された新参のMVNOを外すという趣旨でこの数字を理解すればよいのではないかと。というのも、それはまさに新規参入促進の観点からゼロレーティングをやるというのは、それはそれで大事なことで、そのためのセーフハーバーを設けるという話と、前半申しました一定の規模の大きな事業者に対してより厳しくみますよという話とは、別問題じゃないかと思っていまして、11ページの脚注4はあってもいいと思うんですけれども、しかし9ページの「例えば」で例示されている内容は、さきほど申しましたように、かえってミスリードしてしまうおそれがあるんじゃないかと思ったので、そこは22ページと併せて再検討いただきたいというのが1点です。

以上です。

【大橋主査】 ありがとうございます。

【森構成員】 ありがとうございます。もう一つのポイントは通信の秘密のほうでして、16ページを御覧ください。これ、全体の整理、第1段階、第2段階というのは私は全く異論はなくて、これできちんと整理をしていただいていると思っております。私が異論があるのは、2-2-3の、以下の場合には問題となり得るところの3ポツでして、「通信の秘密に当たる情報を、ゼロレーティングサービスを提供するために必要最小限度の範囲（又は利用について同意を得た範囲）を超えて利用する場合」というところなんですけど、これの括弧の中を消していただきたいと思っております。

それはどうしてかといいますと、ゼロレーティングのサービス提供対象者について、ゼロレーティング実施以外の目的でこのデータを電気通信事業者が使えるということになりますと、非常に有効活用ができて、これまでは土管としての立場から直接分からなかったことが、間接的な方法をとらなきゃ分からなかったことが全部分かると。これをビジネスに使うということは非常に強力な事業になり得て、まず電気通信事業者側でゼロレーティングをやるという一つの動機になるんじゃないか、進めよう、ユーザーを拡大しよう。

さらに、そこで事業に利用できるということは、ゼロレーティングのサービス自体を低廉に提供できるということですよね。これがいいかどうかということなんですけれども、私はいいことではないと思っていまして、そういうことになってきますと、一般の人たち

は、ゼロレーティングじゃないサービスよりもゼロレーティングのサービスを利用するようになります。そうすると、多くの人たちがゼロレーティングのサービスを利用して、その結果、ゼロレーティングサービスの利益を享受することもできますし、同時に自分の閲覧データは全て提供することになります。

だから、先ほど、インターネットがテレビにというお話をしましたけれども、今度は電気通信事業者が土管じゃなくなる日が来るということですね。なので、こここのところのゼロレーティングユーザーとそうでないユーザーのある種の公平性と、全てのユーザーをゼロレーティング側に巻き取るような問題、これはもしかしたら帯域制御のこととも関係するのかもしれませんが、これも私、心配のし過ぎなのかもしれないなとも思わなくもないんですけども、他方で、いろんな国で懸念されていることは、こういうことも含んでいるんじゃないかと思うんです。つまり、みんなが電気通信事業者にデータを渡しながらかサービスを受けるという状態ですね。なので、こここのところもちよっと御留意をいただいて、括弧内を消した上に、ほかのことに使ってはだめというのをどこかに、この直後にでも書いていただきたいと思います。

以上です。

**【大橋主査】**      ありがとうございます。

**【実積構成員】**      ありがとうございます。森先生と大分意見が違うなというのは身にしみながら聞いているんですけど、今後起きるかもしれない問題に関して排除するというのは非常に大事な話だと思います。ただ、ゼロレーティングというか、この分野のサービスは今後どういう発展をして、どういうのが消費者にウケるかは我々分からないという前提条件を外すべきじゃないと思います。その意味で、この段階で全てのことを書き込むというよりも、見直しのタイミングを早くしていただきたい。

市場をモニタリングしましょうという話がありますし、見直しのタイミングを早くすれば、問題が起きればすぐに対処できるという体制を作って、少なくともこのガイドラインの段階で宣言しておくほうが重要ななと思います。その意味で、早く出すのも大事ですけども、今後、問題が起きたらすぐ対処しますよという意向を示すべきであろうと思います。

その関係でいくと、先ほど、0.7%、脚注4のところなんですけれども、林先生は残したほうが良いというお話で、そこはおそらく意見が合わないところなんですけれども、少なくとも、脚注4の本文のところ、「調査の実施について検討する」という言い方じゃなくて、「調査をする」と言い切っていただきたいなと思うところで、つまり、0.7%は例

で書いているということは、実際に使うときというか、実際に一定の規模以上のものに関して、望ましさの基準が違うかもしれないという話が先ほどから出ていますけれども、望ましさの基準の一つのメルクマールというのは、大きな事業者というか、大きな影響力を及ぼす事業者に対して、少し高目の要求水準というか、を置きたいということであれば、大きな影響を及ぼす事業者を外形的にどう判断するんだということに関しては、常にきちんと見ていかなきゃいけない。少なくとも調査をやると、ここでは宣言していただきたいなど、これは強く思うところです。

その上で、ここはおそらく議論というか、プリンシプルの違いかもしれませんが、先ほどの合理的な理由ということに関して、テレビじゃないというお話の関連で、全てのものを受け入れなさいという話だったんですけれども、事業法の解釈は、おそらく森先生などは私よりはるかに詳しいと思うので、不当な差別的取扱いというか、不当をどう考えるかというところだと思うんですけれども、この場合、MVNOがかなり小さな事業者で、今後の新規参入を含めてどんどん入ってくるというのを想定してというか、ということを考えて、例えば、ユーチューブを入れたら、ほかのビデオコンテンツサービスを全て受け入れなさいということになると、事業者としては、それを受け入れても大丈夫なような帯域、設備を確保しなさいということになります。

事業所規模が小さくて、そのリソースが確保できないことが合理的な理由として認められないということになると、それは逆に小さな事業者、MVNOでこれからMNOと競争していこうとする事業者に関しては、ゼロレーティングしちゃだめだと言っているメッセージと等しいのに、そこは本当に懸念するところなので、今の合理的な理由をこれ以上細かく書けないのは認識した上で、ビジネス上の考慮、ある程度含めないと運用できないだろうと強く思うところです。

以上です。

**【大橋主査】** 柿沼さん、ありますか。

**【柿沼構成員】** あと1点なんですけれども、18ページのところで、先ほど、「なお」の上の部分になります。ゼロレーティングサービスの対象となるコンテンツが追加される場合は有利であると。それで、たくさんサービスを並べた上で、急にコンテンツが削除される場合には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ということなんですけれども、説明されるタイミングや説明だけで果たしていいのかというところが私は気になるのでございますので、そのあたりも御検討いただければと思います。

以上です。

**【森構成員】** ありがとうございます。実積先生の今のお話、ごもつともだとは思いますが、やはりどうしてもプリンシプルの違いが。プリンシプルの違いのみではないと私は思っています、というのは、まず第一の新しいサービスだから何が起こるか分からないけれども、今からいろんな制約をすべきじゃない。それはいろんな文脈で語られますけれども、それはそのビジネスがどう発展するか分からない。それはビジネスだけ見ていたらそうなんです、ただ、ここでてんびんにかかっているのは、インターネットのコンテンツのチャンネルが減るんじゃないかと、あるいは、我々が普通に電気通信サービスを通信の秘密を維持したままで利用できなくなるんじゃないかという消費者側の話です。

電気通信事業法は、当然、事業者間の競争とか事業の運営を守るものでもありますけれども、同時に消費者も守るものなわけですから、それはとりあえずどういうふうに進展するか分からないからというのは、それはそうなんですけれども、他方で、それによって非常に問題なことが起こったならば、それは後から改修したんではもしかしたら間に合わないかもしれないので、私としては、どっちかという、現時点においてはゼロレーティングというのは、さらに言うと、ネットワーク中立性の解除は恐る恐る進めるべきことであって、分からないから、とりあえず、めちゃめちゃ繁栄するかもしれないから、とりあえずばーんとやってもらって、ちょっと注文を付けておこうという、そういう基本的なスタンスではないほうがいいと思うんですね。それが知る権利とか通信の秘密とか、そういったものについての悪影響がある程度合理的に心配される場面での正しい政策決定ではないかと思えます。

**【大橋主査】** とりあえず皆さんから御意見をいただいて、これ以上やると合宿しなきゃいけなくなっちゃいそうですので。こんな時間が延びちゃったので本当に申しわけございません。ただ、非常に熱心に御議論いただきまして感謝申し上げます。

まだ、これ、直さなきゃいかんところがあるなというところ。だけど、よりよいものができそうだなという期待感も高まっているので、是非次回まで待っていただいて、次回、最終的な取りまとめをしたいと思えます。

とりあえず、今後の予定について、事務局より御説明をお願いいたします。

**【山路データ通信課長】** シナリオを変えようかなと思っておりまして、議事録に残るところはあれなんです、もともと今日1日で審議、皆様方の御了解が得られなかった場

合は、11月20日に次回を開催しようかと思っていたんですが、これだけいろいろな論点があると、11月20日までにはできるかどうか不安になってきましたので、20日は仮置きにさせていただきながら、場合によっては、もう少し先に開催をさせていただくことも含め、また日程調整等をさせていただこうと思います。

今日の御議論を踏まえまして、これをパブコメにかけたら、またいっぱい意見が来そうだなと思いを新たにしたところでございますが、我々としても、しっかり先生方の御意見を踏まえて、修正案を考えて、また御相談をさせていただければと思いますので、よろしくをお願いします。

また、今日、言い足りなかったような御意見がございましたら、事務局まで、できるだけ早目にいただけると幸いです。引き続きよろしくお願いします。

**【大橋主査】** それでは、大変延びてしまって失礼いたしました。本日、これで閉会いたします。本当に熱心な御議論、ありがとうございました。

(以上)