

EU、英国、フランスにおける電気通信事業に係るサービス卸を見据えた接続制度等に関する調査研究

代表研究者 林 秀弥 名古屋大学 法学研究科 教授
共同研究者 佐々木 勉 総務省情報通信政策研究所特別研究員

1 背景と目的

欧州における電気通信分野は2010年代前後からブロードバンド化が進み、固定網ではインターネット・ベースで音声、データのサービスがパッケージとして提供されるようになった。そして移動体通信の技術が3Gそして4Gへと発展するにつれて、移動体網でも同様のサービスのパッケージ化が一般化した。さらに2010年代半ばになると、小売サービス・レベルにおいて特定サービスのデータ利用量について課金しない「ゼロレーティング・サービス」が登場した。ゼロレーティング・サービスの対象となっているのは、オーディオ・ストリーミング、ソーシャル・メディア、ゲーミングなどコンテンツ及びアプリケーション提供者—いわゆる、OTTサービス提供者—が提供するサービスである。こうした動向は電気通信の接続制度に影響を与えるものと見られるものの、欧州の電気通信法制ではこれまで、「情報社会サービス」としてほぼ非規制であったが、2015年オープン・インターネット規則 (Regulation (EU) 2015/2120) (この規則においてゼロレーティング・サービスは禁止されていない) によって、ゼロレーティング・サービスがネット中立性あるいは競争上の問題を持つ場合には規制対象とすることが可能になった。

しかし欧州諸国のみならず他の国々でも、ゼロレーティング・サービスの現状は十分に把握されていない。そこで本研究は、欧州委員会競争総局の委託調査(2017)及びBEREC報告(2017)を主として参考として、ゼロレーティング・サービスが競争上の問題をもたらしているかどうかの分析、またそれ以降現在までの欧州主要国で生じたゼロレーティング・サービスの問題に焦点を充てた(。これにより、我々は今後の接続制度を検討するための基礎作りを目指した。

2 ゼロレーティング・サービスと競争問題

2-1 ゼロレーティング・サービスの現状

(1) ゼロレーティング・サービスの分類

欧州委員会競争総局の委託調査は、欧州37カ国の規制機関へのアンケート調査と主要事業者への電話インタビューにより2016年秋に行われた。

ゼロレーティング・サービスは、移動体サービスで行われることが多く、固定網サービスではほとんど確認されなかった。これは固定網サービスのデータキャップが大きいと、あるいは無制限サービスが一般的なためである。移動体サービスでは、37カ国のMNOの52%が何らかのゼロレーティング・サービスを提供しているのに対して、MVNOによる提供は4%にすぎなかった。ゼロレーティング・サービスの対象となっているコンテンツあるいはアプリケーションのタイプは、音楽ストリーミング、動画ストリーミング、クラウド・ストレージ、通信(テキストとVoIP)、ソーシャル・メディア、ナビゲーション、情報(ニュースなど)、バンキング・サービス、ゲーミングに大きくまとめることができる。

なお2017年12月のBEREC報告書によれば、欧州の規制機関が確認したゼロレーティング・サービスの件数は次のようになっている。

タイプ	国	国数
音楽ストリーミング	オーストリア、クロアチア、キプロス、チェコ、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、イタリア、リトアニア、ルクセンブルグ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スウェーデン、オランダ、英国	19
動画ストリーミング	オーストリア、ベルギー、ドイツ、クロアチア、フランス、ギリシャ、ハンガリー、イタリア、リトアニア、マルタ、ルクセンブルグ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア	14
ソーシャル・メディア	ベルギー、ブルガリア、チェコ、キプロス、ギリシャ、デンマーク、ハンガリー、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スウェーデン、英国	15
音声及びショート・メッセージ	ベルギー、ブルガリア、ギリシャ、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スペイン、スウェーデン、	13

その他	オーストリア、ベルギー、チェコ、フランス、ギリシャ、イタリア、ラトビア、リトアニア、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スウェーデン	13
-----	--	----

欧州委員会委託調査によれば、ゼロレーティング・サービスの提供方法は大きく三つのカテゴリーに分類できた。

- 「組み合わせ自由型」(bundled free) : ISP (インターネット・サービス提供者) は、顧客のサービス全体のデータ利用に課金するが、ISP はその中からデータ利用量に課金しないゼロレートとするサービスを特定する。ゼロレートとしたサービスが、(ISP への加入ではなく) そのサービスへの加入を必要とする場合には、その加入料は別途徴収される。
- 「加入組み合わせ型」(bundled Subscription) : 顧客は、通常、加入が必要なアプリケーションについてゼロレーティングを提供され、加入料とデータ課金の両方がタリフで組み合わせられている。
- 「アドオン型」: 顧客はオプションとしてゼロレーティングとしたいいくつかのサービスを提供され、それに追加料金を支払う。

(2) 傾向

インターネット・アクセス・サービス提供者 (ISP) は一般的に、ソーシャル・メディア、音楽ストリーミング、動画ストリーミング、通信 (テキスト) サービスのアプリケーションをゼロレートとする傾向があった。また通信 (テキスト) とソーシャル・メディアでは、ISP 自前のアプリケーションよりも第三者のそれ (たとえば、Facebook のアプリケーションなど) をゼロレートとするほうが多かった。他方、データ多消費の動画ストリーミングやクラウド・ストレージでは、第三者保有のアプリケーションよりも自前のそれのほうが多かった。

しかしゼロレーティング・サービスの提供には、各国共通の傾向性があるわけではなく、それぞれの国の市場状況に合わせて異なっていた。

2-2 ゼロレーティングの便益と弊害

欧州委員会委託調査は、ゼロレーティング・サービスの潜在的な便益と弊害を以下のように分析した。

(1) 潜在的な便益

ゼロレーティングのサービスは以下のような潜在的便益を持つと考えられている。

- a) アクセスの拡大と販売促進: 利用者にとってはデータ利用費用を軽減させアクセスの拡大に繋がり、提供者には販売促進となる。これは特に途上国経済において有効となる。
- b) サービスの多様化と新ビジネスの可能性: 提供するサービスの差別化を通じて、利用者の選択肢を拡大させ消費者厚生を増大させる可能性を持つ。
- c) 料金の差別化: 全体的なデータキャップとの組み合わせにより、ゼロレートのサービスを特に評価する利用者にとってのインターネット・アクセス料金を軽減することに繋がる。
- d) 二面性市場における効率的な料金設定: ゼロレーティングの提供者は一面において利用者に直面し、他面において CAP (コンテンツあるいはアプリケーション提供者) と相対している。市場の一方における利用者に対するゼロレーティングが、市場の他方に位置する CAP から収入を得る場合の効率的な料金設定の可能性はある。
- e) 投資費用の回収とコンテンツ・アプリケーションの創作促進: ゼロレーティングは、ISP が CAP からネットワーク投資の資金を回収する方法として有用であり、また CAP 自身に他の競合者とは異なったコンテンツないしアプリケーション開発のインセンティブを与える可能性をもつ。
- f) 混雑管理: ゼロレーティングはデータキャップの存在をもとにした利用ベースのプライシングであり、そのため結果的に、ISP の混雑管理に資するものとなり得る。

(2) 潜在的な弊害

ゼロレーティングは、上記の潜在的便益に対して、以下のような潜在的弊害も指摘されている。

- a) コンテンツ市場を歪めることあるいはユーザー選択の制限: ゼロレーティングは特定のコンテンツ・タイプに関わるデータ費用をなしにし、そのコンテンツを相対的に魅力あるものとするため一他の条件が等しいとすれば、ゼロレーティングがインターネット・アクセス・サービス提供者あるいはその関連提供者のトラフィックを他のトラフィックよりも有利にするため、ゼロレーティングのコンテンツは非ゼロレートのコンテンツに対して直接的に競争上の優位性を得るかもしれず、

それはコンテンツ市場の成長とイノベーションを制限するかもしれない。またゼロレーティング・サービスが利用できるタリフ間、あるいはコンテンツ間の主要な消費者選択となるならば、他のインターネット・ユーズよりもゼロレーティング・サービスの人気のあるインターネット・ユーズを有利にしていってしまうかもしれないため、結果として消費者の選択を制限することになるかもしれない。

- b) コンテンツ市場での排除：極端な場合、ゼロレートのコンテンツへアクセスする安価な費用が、非ゼロレートのコンテンツを締め出す（foreclosure）ことに繋がるかもしれない。締め出しは、特定の CAP がゼロレートのコンテンツを持つライバルと有効に競争ができない場合、またそのコンテンツへのアクセスをゼロレートにする措置を ISP から得ることができない場合に生じる。
- c) イノベーションとサービス開発に関する弊害：ゼロレーティングが排除的な効果を持たない場合でも、それが他の CAP の技術的な選択あるいはイノベートするインセンティブを制限することに繋がる場合には、イノベーションあるいはサービス開発にとり弊害となるかもしれない。
- d) インターネット提供市場に与える潜在的な反競争的影響：ある事業者が排他的な取り決めで人気のあるコンテンツをゼロレートにする場合、他の事業者はそのコンテンツに大きな価値を置く消費者を巡って競争できない。また市場支配力をもつ ISP は、ゼロレーティング・サービスをパッケージ化（移動体電話、移動体ブロードバンド、ゼロレーティングの関連する動画コンテンツ）することによって、競争者の費用を増大させ類似のサービスを作ることをできないようにして、市場参入を妨げあるいは競争プロセスに影響をあたえるかもしれない。
- e) 厳しいデータキャップの賦課あるいは CAP への料金引き上げのインセンティブ：ISP は利用者に対しては、あるサービスをゼロレートとしながら、全体的なデータキャップを小さなデータ量とし、データキャップを超えた場合の料金をとりあるいはデータ速度を落とすなど非ゼロレートのサービス品質を引き下げ、他方で、CAP に対して ISP を通じて利用者にサービス提供する料金を引き上げようとするかもしれない。

2-3 競争に対するゼロレーティングの潜在的影響評価のための考慮要因

では、ゼロレーティングをモニタリングないし評価する場合に、どのような要因に着目すればよいのか。欧州委員会委託調査は以下のように指摘している。

(1) ISP 間競争についての考慮要因

- a) 市場支配力が関わる抱き合わせ・料金差別：ゼロレーティングは、いくつかのアプリケーションとブロードバンド・アクセス・サービスを暗黙的に抱き合わせることによって、ISP がその加入者に対して選択的な料金の引き下げ、また料金差別化を可能とする。ゼロレートのアプリケーションを利用する顧客は、キャップのある代替プランと比較して、実質的な割引を受けとるかもしれない。動画コンテンツの消費に関心のあるユーザーは、ゼロレートの動画ストリーミングを提供するプランに引きつけられ、小さな割引でも無制限プランよりも厳しいキャップのあるゼロレート・プランを選好するかもしれない。こうした問題は通常、ISP がそうした抱き合わせを行う市場において支配力を持つ場合に生じる。
- b) 消費者余剰の吸い上げ：料金差別にも関係するが、全体として小さなデータキャップがある中で提供されるゼロレート・サービスを利用する消費者を引きつけながら、他方で、データキャップのない消費者あるいは全体として大きなデータキャップを課される消費者—ゼロレートのサービスがない—に大きな料金を課すケース、すなわち、ゼロレーティングが後者の消費者余剰吸い上げに利用されるケースである。
- c) 締め出し：締め出しは、ゼロレーティングを提供している ISP が CAP と何らかの合意（たとえば、サービス仕様や技術条件など）などを通じて、他の ISP による複製化を困難にする場合に生じる。

(2) CAP 間競争についての考慮要因

- a) CAP に対する競争優位性の提供：サービスがゼロレートになっている CAP は、ISP に対して費用負担としての補償をしていない場合を含め、明らかに競争上優位となる。他方で ISP は、人気のある CAP サービスをゼロレートとすることは、顧客を引きつけるのに得策となっているかもしれない。こうした場合、ISP が CAP に対して実際に競争上の優位性を与えることになっているかどうか、そうだとすれば、ISP がどの CAP のサービスを選択してゼロレートにするかに CAP 間の競争が左右されるかもしれない。したがって ISP の CAP 選択が優位性の提供を通じて CAP 間競争を歪めていないかどうかのチェックが必要になる。

- b) 先行したゼロレーティングが参入を困難にする可能性：すでにゼロレーティング・サービスが提供されている場合、それは同種サービスについて新興 CAP の参入を困難にしているかもしれない。それは CAP 間競争を弱めることにつながるかもしれない。
- c) 排他的なゼロレーティング合意の問題：競合する CAP サービスをゼロレートにしないように、CAP と ISP の間に何らかの合意や取り決めがないかどうかという問題である。CAP が ISP から競合サービスの排除を保証される場合には、反競争的な行為となる。
- d) ゼロレーティング・サービスが ISP 所有のサービスかどうかという問題：ISP 所有のゼロレーティング・サービスが第三者所有の CAP サービスよりも魅力を持つような場合、その ISP が ISP 市場で支配的であるならば、その市場支配性の強化に繋がり、それによって ISP 市場での競争はもちろん、CAP 市場での競争を歪めるかもしれない。

2-4 ゼロレーティングに関する法制

欧州連合は、こうしたゼロレーティング・サービスを 2015 年「オープン・インターネット規則」(Regulation (EU) 2015/2120)、いわゆるネット中立性の法律の中で扱っている。

(1) 2015 年オープン・インターネット規則

この規則では、「エンドユーザーは、インターネット・アクセス・サービスを通じて、・・・情報・コンテンツへアクセスまたそれらを配信するため、アプリケーション及びサービスを利用し提供する権利を持つ」というエンドユーザーの権利の定めた(同規則第 3 条 1 項)。

この原則を踏まえ上記エンドユーザーの権利を保障するために、①「・・・商業的慣行に関するインターネット・アクセス・サービスの提供者とエンドユーザーの間の協定は、・・・エンドユーザーの権利行使を制限するものであってはならない」(同規則第 3 条 2 項) こと、すなわち、ゼロレーティング・サービスの場合、そのゼロレート化が消費者等の選択肢を狭めていないかがチェックされる。また②「・・・差別、制限及び干渉なしに、かつ送信者、受信者、アクセスされ配信されるコンテンツ、利用され提供されるサービスにかかわらず、全てのトラフィックは同等に扱われなければならない」(同規則第 3 条 3 項 1 段落) という ISP に対する非差別義務が賦課されており、ゼロレーティングが非差別的なトラフィックの扱いかどうか吟味される。

①および②のチェックを経た後に、そのゼロレーティングが妥当なトラフィック管理措置－混雑管理など－かが吟味され、「・・・(ISP の) 妥当なトラフィック管理措置の実施を妨げない(同規則第 3 条第 3 項 2 段落)」とし、「・・・透明的で、非差別的で、比例的であり、また商業的考慮ではなく特定のトラフィック・カテゴリーの客観的に異なった技術的なサービス品質要件に基づくもの(同規則第 3 条 3 項第 2 段落)」であれば許容されるとして、例外規定を設けている。ただしその例外規定は「・・・特定のコンテンツをモニターするものでなく、必要以上に長く継続してはならず」(同規則第 3 条 3 項第 2 段落)、「・・・次のいずれかのために必要であり、かつ、必要な期間内である場合を除き、特定のコンテンツ、アプリケーションあるいはサービスをブロックし、遅延化し、修正し、制限し、干渉し、品質を劣化させ、あるいはそれらの中で差別化を行ってはならない(同規則第 3 条 3 項第 3 段落)」とされ、例外規定の拡大に歯止めをかけている。したがって、欧州オープン・インターネット規則は、ゼロレーティングを全面的に禁止しているわけではない。

(2) 2016 年ネット中立性原則の実施に関する BEREC ガイドライン

2015 年オープン・インターネット規則は、欧州連合の法律体系の中では、各加盟国に直接適用される。加盟国内に、同規則と矛盾する法律がある場合には、加盟国が同規則に整合するように改正しなければならない。注意しなければならないのは、2015 年オープン・インターネット規則は(加盟 28 カ国に対して) 24 カ国語で書かれた法律だということである。言語の違いが条文解釈の相違をもたらす余地が残されている。このため、2016 年、欧州の規制機関の集まりである BEREC は、欧州委員会の依頼により、「ネット中立性の実施に関する BEREC ガイドライン」(BoR (16) 127) を発表し、条文解釈を詳述し、加盟国間での解釈の整合性を図った。そしてネット中立性に関して問題が生じていないかどうかを具体的にチェックするための分析ポイントをまとめた。それによれば、

- ゼロレート・サービスを除くすべてのアプリケーションがデータキャップに達した場合にブロックされ(あるいは遅延化される)ときには、そのゼロレート・サービスはネット中立性の要件と両立しない。これは、データキャップに到達した場合、2015 年オープン・インターネット規則に基づき、許容されるゼロレート・サービスのすべてが他のコンテンツと同等に扱われなければならないためである。

- 関係する ISP 及び CAP の市場における支配性
- エンドユーザーの権利については、エンドユーザーが選択することのできる範囲と多様性が実際に減少しているかどうか、例えば、エンドユーザーがあるアプリケーションを利用するように誘導されているかどうか、また実質的にエンドユーザーの選択肢を減少させる特性がインターネット・アクセス・サービスの加入に含まれているかどうかをチェックすべきである。
- ISP のエンドユーザーとしての CAP の権利については、CAP が提供するコンテンツ、アプリケーションの範囲と多様性に与える影響があるかどうか、またアプリケーションの範囲と多様性がどの程度実質的にアクセスできなくなるのか、CAP が市場参入を実質的抑えられもしくは市場から退出しなければなくなっているか、あるいは関連する市場での競争にその他の実際上の弊害があるかどうか、さらにイノベーションのエンジンとしてのインターネットのエコシステムの継続的機能が影響を受けているかどうか、例えば、例えば、勝者と敗者を決めるのが ISP かどうかにより、また CAP が ISP と協定を結ぶ管理上の障壁もしくは技術的な障壁により、影響を受けているかどうかをチェックすべきである。
- ゼロレーティング・サービスの規模と代案の存在のチェック

2-5 ゼロレーティングに関する BEREC 報告

2015 年オープン・インターネット規則第 5 条第 1 項は「国内規制機関は、第 3 条と第 4 条の遵守性を密接にモニターし、その遵守を保証し、技術の進展を反映した品質水準により非差別的なインターネット・アクセス・サービスの継続的利用可能性を推進する。・・・国内規制機関は、モニタリングとその結果に関する報告書を毎年発表し、その報告書を欧州委員会と BEREC に提出する」と定めている。同規則は 2016 年春に実施され、加盟国の報告書がすでに提出されている。以下では、英国の報告（2017 年 6 月）と加盟各国の報告をまとめた BEREC の報告書（2017 年 12 月、BoR (17) 240）から規制機関が検討したケースを取り上げる。

(1) 英国のゼロレーティング

- 音楽ストリーミング・サービス：2016 年 9 月から 12 月まで、ある移動体事業者は 30GB 以上のデータ許容値を持つ移動体インターネット・アクセス・サービス (IAS) に加入し、かつ特定の iPhone を購入する消費者に対して、いくつかの音楽ストリーミング・サービスをゼロレートとした。これについて、オフコムは、それが短い期間に限ったサービスであることから、そのオープン・インターネット規則の遵守性について正式に問題視しなかった。そのサービスのデータキャップ数百時間の音楽消費を可能としているため、ユーザーがゼロレーティングの音楽ストリーミング・サービスに囲い込まれる可能性を軽減している。オフコムは、大きなデータキャップであるため、エンドユーザーの権利に対するゼロレーティングの有害な影響は限定的であると判断した。
- オンライン・メッセージング・サービス：2016 年 11 月、ある移動体事業者がゼロレートとしたいいくつかのメッセージング・サービスを含む 4G モバイル・サービスを提供開始した。オフコムはこれについて正式な調査を行うべきかどうかを検討した。事実関係として、CAP は市場で強い地位を持つものの、ISP はそうでないこと、また ISP の移動体市場における市場シェアは小さくまたそのゼロレート・サービスは 4G サービスを契約する顧客に限定されていることを確認した。IAS の課すデータキャップは月あたり 300MB～20GB までの広がりを持ったが、メッセージング・サービスの利用によるデータ量ゼロレートとされる一は、小さなデータキャップの場合を含め、データキャップのわずかな割合でしかない。このことは、ユーザーが代替的なメッセージング・サービスへ乗り換えるのを妨げる効果が限定的であることを意味している。またその事業者が他のメッセージング・サービス提供者もゼロレーティングにする意向を持っていた。こうした点から、オフコムは、オンライン・サービス市場におけるエンドユーザーの権利あるいはイノベーションに大きな影響を与える可能性が少なくないと判断し、正式な調査を行わなかった。

(2) BEREC 報告が確認したゼロレーティング問題に対する規制対応

11 カ国（オーストリア、ベルギー、ドイツ、クロアチア、キプロス、ハンガリー、イタリア、ルクセンブルク、マルタ、ノルウェー、オランダ）の規制機関が、ゼロレーティング・サービスについてオープン・インターネット規則の遵守性について調査を行っている。代表例を取り上げて見よう。

- トラヒック管理のない音楽ストリーミング
オランダでは、規制機関 ACM が、T-Mobile が提供した無料の音楽ストリーミングを正式に調査し

た。その結果、Data-free Music のサービスが同規則第 3 条第 1 項、第 2 項及び第 3 項に両立すると判断し、デジタルの権利団体 Bits of Freedom の出した執行要求を却下した。この判断の最も重要な理由は、T-Mobile の該当サービスが CAP に対して非差別的に提供され、そのサービスがエンドユーザーの権利を損なっていないということだった。非差別的であるとしたのは、T-Mobile のゼロレーティング・サービスが全ての音楽ストリーミング・サービスに対して開放されているということだった。CAP の音楽ストリーミング・サービスが T-Mobile のプラットフォームに参加するのが無料であり、T-Mobile から他の CAP と同一の契約内容が得られることになっていたためである。またエンドユーザーの権利を損なっていないとした主たる理由は、そのプラットフォームで利用できる音楽ストリーミング・サービスの選択肢が多く、エンドユーザー自身も自ら音楽ストリーミング・サービスを提供できるためである。

ノルウェーの規制機関 Nkom は、ゼロレーティングの音楽ストリーミングを含む Telenor の移動体 IAS を調査した。Nkom はこの調査に基づく正式な決定を行わなかったが、分析結果を含む報告書を発表した。Nkom は Telenor が他の CAP に対してもその参加を開放する意思を表明したことから、介入するがタイミングとして比例的ではないとした。しかし Nkom は市場状況が変化する場合に、再度ゼロレーティングの調査を行う可能性を示唆している。

b) トラフィック管理が関わらない音楽ストリーミングとそれが関わる動画ストリーミング

ドイツの規制機関連邦ネットワーク庁は、ドイツテレコムモバイル料金プラン MagentaEins におけるオプション・サービス「StreamOn」について調査を行った。顧客はタリフ M を選択することで、パートナー・コンテンツの音楽ストリーミングをゼロレーティングとする StreamOn Music を追加でき、またタリフ L でパートナー・コンテンツの音楽と動画のストリーミングをゼロレーティングとする StreamOn Music & Video を追加できる。ただし、後者のタリフ L では、パートナー及び非パートナーのコンテンツである動画ストリーミングは最大 1.7Mbit/s まで帯域制御される。料金プラン MagentaEins の顧客の場合、ゼロレート動画ストリーミングは帯域制御を受けない。

すなわち、ドイツテレコムモバイル料金プラン「StreamOn」は、パートナーのコンテンツの音楽と動画のストリーミングがゼロレーティングとなっている。ドイツテレコムは、原則的に、StreamOn への参加を全ての音楽及び動画のコンテンツ提供者に開放しているものの、それら提供者はドイツテレコムと契約を結び、コンテンツ提供者のために同社が定めた条件を実施しなければならない。

連邦ネットワーク庁は 2017 年 4 月に調査を開始し、同年 10 月、このゼロレーティング・サービスがオープン・インターネット規則第 3 条 (2) 及び第 3 条 (3) に違反するとの意見 (Stellungnahme) を発表した。ゼロレーティング・サービスへ参加が条件付きで CAP に提供されており、その条件は非差別ベースで全ての CAP に提供されなければならないとした。そして同年 12 月に連邦ネットワーク庁は、ドイツ電気通信法第 126 条 (1) に基づき、StreamOn の帯域制御を禁止し、2018 年 3 月までに必要な修正を行うように求めた。それまでにドイツテレコムが修正を行わない場合には、罰金が科されることになる。

c) ソーシャル・メディア

ベルギーの規制機関 BIPT は、2016 年秋、既存事業者 Proximus の移動体サービスにおけるタリフ「Tuttimus、Mobilus、Bizz」のゼロレーティング・サービスを取り上げた。ユーザーはデータキャップまで使い切らない場合、Facebook、WhatsApp、Snapchat、Instagram、Twitter あるいは Pokemon Go のうち一つのアプリケーションをゼロレートとして利用することができる。

BIPT は 2016 年 10 月にデジタル・アジェンダ担当大臣による懸念に答えるため、Proximus に質問状を送付し、同年 12 月に同者より回答を得、2017 年 1 月末に報告書を発表した。

BIPT は、データキャップがこれまでよりも大きく、ユーザーがゼロレーティング・サービスのために何らかの制限や弊害を経験しておらず、またユーザーの大多数がデータ・キャップに達していないこと、さらにゼロレーティングによって CAP の提供するコンテンツ、アプリケーションの範囲と多様性が狭まってはいないこと、モバイルのデータキャップを含め同等の代替サービスが十分に存在していること、エンドユーザーの選択肢を実質的に損なっていないことから、規制介入の必要性はないと結論した。

スウェーデンの規制機関 PTS は、テリアのゼロレーティング・サービス「Free surf social media」について正式な調査を行っている。まだ結果が出ていないが、PTS はテリアがゼロレーティングに

するサービス提供者をどのように選んでいるか、そのサービスがエンドユーザーの選択肢やサービス利用にどのような影響を与えているかに焦点を充てている。

d) トラフィック管理の関わる動画ストリーミング

クロアチアの規制機関 HAKOM は、Hrvatski Telekom のゼロレーティング・サービスである料金オプションの「StreamOn」について調査を行った。ユーザーは、データキャップに達しない限り、ゼロレーティングとしたコンテンツ・アプリケーション Youtube、Netflix、HBO Go、Pickbox の動画ストリーミングへアクセスできる。CAP は非差別ベースで参加できる。

HAKOM は、動画ストリーミングが最大 2Mbit/s まで帯域制御されることはデータ・トラフィックの不等な取扱にあたるとして、オープン・インターネット規則第 3 条 (3) のもとに正式な調査を行っている。

3 むすび

研究分野では、現状の進展を踏まえ、新たな議論も出てきている。

その一つとして、欧州規制研究センター (Centre on Regulation in Europe : CERRE) が 2018 年 3 月に発表した研究報告を最後に挙げておく。これはゼロレーティングと帯域制限に着目したもののだが、以下の六つの結論を得ている。

- a) ISP の利益と社会の利益は必ずしも一致しているわけではなく、そのため ISP のゼロレーティング制採用が社会にとっての最適な利益に繋がらないかもしれない。したがって、ケースバイケースでゼロレーティング・サービスの経済的評価を行う必要がある。
- b) 契約の形式を無視した規制介入は市場への強い介入で有り、その弊害に関する頑健な理論に基づかなければならない。ゼロレーティングの文脈では、ユーザーがゼロレートオプション料金にどの程度反応のかどうかを見極めることが重要である。しかしその反応が容易でまた瞬間的なものであるならば、消費者にとって有害であるとする経済理論を持ち出すのは難しい。
- c) 同様に、ゼロレートのパートナーのアプリケーションへのアクセスが非差別的であり、低い参入障壁しかもたらさないものであるならば、CAP にとっての弊害を唱えることは難しい。同じカテゴリーに属するコンテンツの全てに対し、帯域制限についても同等に扱うことを求めるならば、規制はゼロレートを望まない CAP には負の外部効果をもたらすことになる。
- d) 帯域制限は混雑問題を軽減し、違法なコンテンツの削減にも貢献する可能性を持つ。全てではなく一部のカテゴリーの帯域制限は、確立したカテゴリーでのピーク時におけるトラフィック量を減少させながら新サービスの実験を可能とするため、ポジティブにみなされるべきである。
- e) 帯域制限を含むゼロレーティングのタリフが MNO と MVNO の間の競争に与える影響には注意すべきである。MVNO はゼロレーティングのトラフィック管理から便益を受けることが少なく、MNO とイコール・フットイングで競争できなくなるかもしれないためである。この点は欧州においてこれまであまり議論されてこなかった。
- f) 一般的に、ISP 間の (インフラベースの) 競争は、ユーザーからのシビアなレント抽出、すなわち、搾取装置としての帯域制限濫用に対する防止策となる。したがって、規制者は介入の前に、競争環境、料金の選択肢に注意すべきである。このことと矛盾するが、ISP の市場支配力が EU よりもはるかに強力であると言われる米国では、はるかに軽微なネットワーク・アクセス規制となっており、それが EU よりもはるかに契約の自由を可能としている。そのため米国におけるネット中立性と IAS のための規制上のセーフガードについての議論は、独占力に対する消費者問題として起きてきた。さらにその議論は固定網から始まった。そのため、FCC の最初の 2010 年「オープン・インターネット規則」(Open Internet Order) では、移動体網がネット中立性の議論から明示的に除外されていた。しかしながら、ゼロレーティングの文脈では厳密な中立性のルールが適用されている欧州の移動体の競争環境は米国とは異なっている。

本調査研究で取り組んだゼロレーティング・サービスは、このサービスが登場してまだ 10 年もたっていないサービスである。それについての法律はさらに日が浅い。欧州では、規制当局も ISP あるいは CAP も手探りの段階である。2015 年オープン・インターネット規則が成立したものの、ゼロレーティングについてはようやく議論のもとになるデータが集まり始めたばかりである。

【参考文献】

- 林秀弥(2017),『『ゼロレーティング』とネットワーク中立性』,総務省『情報通信政策研究』第1巻第1号(創刊号)2017年11月,<http://www.soumu.go.jp/iicp/chousakenkyu/gakujutsushi/pdf/05.pdf>
- 林秀弥・佐々木勉(2018),「ブロードバンド市場におけるゼロレーティング慣行」,名古屋大学法政論集第276号,459-512頁,2018年3月,<https://nagoya.repo.nii.ac.jp/index.php?action...>
- 佐々木勉(2016a),「欧米におけるネット中立性の政策」,情報通信学会誌 Vol.34 No.2,2016年
- 佐々木勉(2016b),「諸外国におけるネットワークトラフィック管理等に関する取組の調査」,総務省(非公表)
- 佐々木勉(2017),「諸外国における移動通信分野の新たなサービスに関する調査」,総務省(非公表)
- BEREC(2016a), BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127
- BEREC(2016b), About BEREC's Net Neutrality Guidelines,
- BEREC(2017), Report on the implementation of Regulation (EU) 2015/2120 and BEREC Net Neutrality Guidelines, BoR (17) 240
- BIPT(2017a), BIPT analysis of zero rating of apps in the Proximus offers
- BIPT(2017b), RAPPORT ANNUEL CONCERNANT LA SURVEILLANCE EXERCÉE SUR LA NEUTRALITÉ DE L'INTERNET EN BELGIQUE
- BIPT(2018), Advice of the BIPT Council of 25 April 2018 regarding the evaluation of the My Apps Space pilot project by Proximus in the light of Regulation (EU) 2015/2120 regarding net neutrality
- Bundesnetzagentur (2017a), Bundesnetzagentur sichert Netzneutralität - Teilaspekte von „StreamOn“ werden untersagt,
https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/15122017_StreamOn.html
- Bundesnetzagentur (2017b), Entscheidung zur Zubuchoption "StreamOn" der Telekom Deutschland GmbH
- Bundesnetzagentur (2017c), Netzneutralität in Deutschland Jahresbericht 2016/2017
- Centre on Regulation in Europe (CERRE)(2018), A Fresh Look at Zero-Rating, by Jan Krämer (CERRE & University of Passau) & Martin Peitz (CERRE & University of Mannheim)
- European Commission (2017), Zero-rating practices in broadband markets. (by DotEcon, Aetha Consulting, Oswell and Vahida) Retrieved from:
<http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0217687enn.pdf>
- HAKOM(2017), Report on the National Implementation of the Regulation (EU) 2015/2120
- Regulation (EU) 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union
- Ofcom(2017), Monitoring compliance with the EU Net Neutrality regulation: A report to the European Commission
- PTS(2017), Net neutrality report. 2016/2017. Report to the European Commission and. BEREC according to regulation (EU)2015/2120

〈発 表 資 料〉

題 名	掲載誌・学会名等	発表年月
「ゼロレーティング」とネットワーク中立性	総務省『情報通信政策研究』第 1 巻第 1 号	2017 年 11 月
「ブロードバンド市場におけるゼロレーティング慣行」,	名古屋大学法政論集第 276 号,	2018 年 3 月