

意見書

令和元年 11 月 22 日

総務省総合通信基盤局
電気通信事業部事業政策課 御中

提出者：ざいにちべいこくしょうこうかいぎしょ 在日米国商工会議所
(The American Chamber of Commerce in Japan)

「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証 最終答申（案）」に関し、別紙のとおり意見を提出します。

【要旨】

在日米国商工会議所（ACCJ）は、総務省に対して、電気通信事業法をグローバルな立法の枠組みと継続して調和させるよう要請します。ACCJは、総務省が、現地における設備を持たない企業に対して電気通信事業法の適用を域外に拡大しないよう要望します。

国際調和

規制の域外適用は、国際的に調和した法的枠組みではなく、特にインターネットを介して提供されるグローバルビジネスに多大な懸念とリスクをもたらします。

日本と米国が支持する自由なデータ流通の概念および貿易ルールとの一貫性の確保

国境を越えたサービス提供の制限は、米国政府と日本政府が共同で提唱してきたデータの自由な流通の概念と矛盾しています。総務省の提案は、日米貿易協定（日米デジタル貿易協定を含む）、サービス貿易に関する一般協定（GATS）、TPP11を含む国際貿易法に違反する可能性もあります。

イコール・フットイングのための規制緩和の検討

総務省は、既存の規定を新しい企業に適用するのではなく、現在の電気通信事業法を見直し、規制緩和を検討する必要があります。

また、ACCJが既に電気通信事業法施行規則に関するパブリックコメントとして提出したとおり、「第2節 緊急提言を受けた対応」については、企業の事業運営方法に詳細な制約を及ぼす、旧態然とした、過度に規範的な規制を導入し、民間部門のビジネスモデルを細かく制限する規制を設けないよう求めます。また、公平性と透明性の観点から、今回の省令案作成にあたっての総務省における検討会のプロセスについて、ACCJは重大な懸念を有しています。

条件不利地域のインターネットサービスの維持については、公的支援が必要であると考えます。また、ネットワーク中立性は、サービスの内容を問わず守られるべきです。

意見対象項目（該当箇所）				意見
部	章	該当ページ	該当する記載	
			最終答申（案） 全体	在日米国商工会議所（ACCJ）は、総務省に対して、電気通信事業法をグローバルな立法の枠組みと継続して調和させるよう要請します。総務省は、日本において設備を有し通信を媒介または用に供する企業に対して法を適用する現在の適用を超えて、域外へ電気通信事業法の適用を拡大する意図を表明しました。具体的には、総務省は、日本で電気通信設備を持たない外国のOver The Top（OTT）サービス事業者（特に、電子メールまたはメッセージサービス提供者を含む、2者間

				<p>の通信を媒介または用に供するもの) に対して、</p> <p>1) 電気通信事業者として総務省に届出を行い、日本における現地代理人を設置すること、2) 届出に基づき、「通信の秘密」(電気通信事業法第4条)、「利用者への事業の休廃止の周知義務等」(第26-4条)、および「障害発生時の事故報告義務」(第28条)等の義務付けを行うべく、電気通信事業法の域外適用を検討しています。電気通信事業法は、原則として、広範なインフラストラクチャや希少有限である電波資源を必要とする伝統的な通信事業者を規制することを目的としています。こうした規制をOTTサービス提供者に適用することは、過度に制限的となり、OTTサービス提供者のイノベーションを遅らせるおそれがあります。</p> <p>慎重な検討と明確に説明された理論的根拠を有さない、電気通信事業法の域外適用は、イノベーションとデータの自由な流れを妨げ、日本政府の国際的義務と矛盾する可能性もあります。ACCJは下記の問題について、以下のとおり提言します。</p>
第1部 第3章	第1節	34-35 ページ	(1) 適用を検討すべき電気通信事業法の規律	<p>OTT規制の域外適用</p> <p>OTT規制の域外適用は、世界的に珍しい法的手段です。総務省は、現地における設備を持つ事業者向けに特別に整備され、また、OTTサービスには適合しない電気通信事業法下の義務を域外に適用し、現地における設備を有さない外国のOTTサービス提供者に対しても義務を適用しようとしています。これには、現地における代表者の設置、</p> <p>2) 電気通信事業者の届出に基づく「通信の秘密」(電気通信事業法第4条)、「利用者への事業の休廃止の周知義務等」(第26-4条)、および「障害発生時の事故報告義務」(第28条)が含まれます。これらの各点について懸念がありますが、届出・登録義務および現地における代理人の設置義務は、米国産業の事業に体系的な影響を及ぼします。米国においては、日本のインターネットサービスが届出や登録をする必要はありません。総務省が日本とやや類似した市場と見なしている韓国でさえ、無料の付加価値サービスは規制</p>

			<p>の要件から除外されています。総務省のワーキング・グループでも、メンバーの数名が、日本の「ガラパゴスのような」規制（他のどの国にもそのような規制がないことを意味する）が、国際的な調和なしに域外に適用されることに反対しています。ACCJは、総務省の提案が以下の日本政府の国際的義務と矛盾する可能性があることを、総務省が慎重に検討するよう要請します。</p> <p>データの自由な流通および貿易協定の概念と矛盾する現地代表者設置の要件</p> <p>サービス提供者に対する現地代表者設置の要件は、(i) サービスの貿易に関する一般協定（GATS）における内国民待遇、および (ii) TPP11における内国民待遇および現地における拠点設置要求の禁止に違反する可能性があります。内国民待遇（GATS第17条）には禁止されている行動の完全なリストはありませんが、第17条に関連する約束表の制限として説明されている1つの例は、役員および取締役の国籍または居住要件です。電気通信事業法が、外国のサービス提供者に対して、日本に居住する現地代理人を持つことを求めることは、外国企業にとって不利な取り扱いになります。このような差別的な扱いは、GATS第17条の違反として解釈されえます。現地代表者設置の要件は、TPP11に基づく、内国民待遇（10.3条）または現地における拠点（第10.6条）に関するルールに違反する可能性もあります。</p> <p>「通信の秘密」の要求</p> <p>電気通信事業法第4条の「通信の秘密」は、プライバシー保護と比較してより広い概念であり、その適用は、総務省により裁量的に実施されてきました。i) 「通信の秘密」要件はガラパゴスのようなものであり、他のどの国にもそのような要件がないこと、ii) 「通信の秘密」の範囲は必ずしも明確ではないこと、が一般的な理解ですが、総務省は、実質的な域外適用の必要性やその範囲を検証することなく、また、現行の規制下でどのよう</p>
--	--	--	--

				<p>に執行するかを明確にすることなく、当該規制を外国事業者に適用しようとしています。</p> <p>提言： 国際調和</p> <p>規制の域外適用は、国際的に調和した法的枠組みではなく、特にインターネットを介して提供されるグローバルビジネスに多大な懸念とリスクをもたらします。総務省が電気通信事業法の域外適用を進めて法改正をすれば、それは望ましくない法的慣行となって保護主義的見解を持つ他の国が追従する可能性があり、日本からのサービスを含む外国企業の越境サービスに必要以上の負荷を課すこととなりかねません。ACCJは、総務省が、現地における設備を持たない企業に対して電気通信事業法の適用を域外に拡大しないよう要望します。代わりに、ACCJは、総務省が、インターネットエコノミーに関する日米政策協力対話（日米インターネットエコノミーダイアログ）を含む国際フォーラムで、国境を越えた自由なデータ流通および革新的で新しいOTTサービスをグローバルに促進する政策の調和を確実にすることにより、このような懸念を解決することを促します。</p> <p>日本と米国が支持する自由なデータ流通の概念および貿易ルールとの一貫性の確保</p> <p>国境を越えたサービス提供の制限は、米国政府と日本政府が共同で提唱してきたデータの自由な流通の概念と矛盾しています。総務省の提案はとりわけ、最近合意された日米貿易協定（日米デジタル貿易協定を含む）の規定と相容れないものです。サービス提供者の現地代理人の設置要件を含む法改正提案は、（1）サービス貿易に関する一般協定（GATS）における内国内待遇、および（ii）内国内待遇および現地における拠点要求の禁止（TPP11の第10章（国境を超えるサービスの貿易））、を含む国際貿易法に違反する可能性があります。日本がデータの自由な流通の促進と国際貿易ルールの尊重を目指す政策を促進しようとしている中、総務省は今般の提案が国境を越えた</p>
--	--	--	--	--

				<p>サービスとデータの流通を制限するリスクを慎重に検討すべきであるとACCJは考えます。</p> <p>イコール・フットィングのための規制緩和の検討 総務省は、既存の規定を新しい企業に適用するのではなく、現在の電気通信事業法を見直し、規制緩和を検討する必要があると ACCJ は考えます。総務省はまた、法律の実質を見直し、規制について域外および国内で適用することが実際に必要かどうかを判断しその範囲を再評価する必要があります。電気通信事業法の規定と要件を OTT に適用する場合に、それが不必要、不合理、または時代遅れであるような場合には、総務省は、国際基準に沿って、国内事業者・外国事業者の双方にとって負担の多い制限を緩和し、電気通信事業法を合理的、実用的および柔軟な要件に修正することにより、イコール・フットィングを確保することを検討すべきです。</p>
第2部 第2章	第2節	78 ページ	緊急提言を受けた対応	<p>電気通信事業法施行規則に関するパブリックコメント募集に際してACCJが提出した意見で述べたとおり、現在、世界中で、5Gを含む最先端技術、デジタルトランスフォーメーション、データエコノミーが発展していること、これらが企業と消費者の双方に利益をもたらすことを考えれば、日本にとって電気通信関連分野の継続的な成長とイノベーションが非常に重要です。このような重大な時期に、企業の事業運営方法に詳細な制約を及ぼす、旧態然とした、過度に規範的な規制を導入することは避けるべきです。</p> <p>過度に規範的な規制を設けることは日本におけるイノベーションを阻害することになるため、継続使用の条件を設けないような場合にまで利用者に提供する利益の最大額を制限するなど、民間部門のビジネスモデルを細かく制限する規制を設けないよう、ACCJは総務省に要望します。むしろ、総務省は、消費者に多様な選択肢を提供する企業のイニシアチブと努力をサポートし活用すべきです。また、総務省は、公開された議論を行い、主要なステークホルダーの意見を聞き、公平性と透明性を確保するよう政策立案プロセスを改善すべきであると考えます。この観点から、ACCJは、今回の省令案作成</p>

				にあたっての総務省における検討会のプロセスについて、重大な懸念を有しています。
第1部 第2章	第2節	17-18 ページ	(2) 予算施策等を活用した支援の在り方	<p>ブロードバンドは、今後の社会、特に、Society 5.0が発展する社会において無くてはならないインフラであり、現行の交付金制度が想定していた環境や進展を超えて発達していることから、条件不利地域においては、新しい支援の仕組みが必要であると考えます。</p> <p>また新しい支援の仕組みを考えるにあたり、条件不利地域においては、電気通信事業者（例：ケーブルテレビ事業者）がインターネット・サービスプロバイダーを兼ねているところも多いため、その二つを別の枠組みで考えることは、合理的ではないと考えます。</p> <p>さらに、新しい支援の仕組みを考える際、固定回線がモバイル通信のオフロードの役割を担っていたり、携帯端末のアップデートの通信を担っていることから、固定回線は、モバイル回線に対して補完的でもあります。このことから、新しい支援の仕組み検討に際しては、電波利用料などの制度からの負担も考える必要があると考えます。</p>
第1部 第2章	第2節	21-22 ページ	<p>【支援対象主体について】</p> <p>【適格事業者に対する要件について】</p>	<p>条件不利地域でブロードバンドサービスを提供している事業者は、その敷設・維持管理・設備更新に安定的なサービス提供のための交付金その他の財政的支援を受けられるよう配慮がなされるべきです。ただし、条件不利地域において、事業者が複数いることは経済合理性に欠けるため、事業統合や機能分離統合などを出来る限り図るべきであると考えます。</p> <p>条件不利地域の事業者は、その事業規模自体が小さく、また社会的な責任もあり、経営効率だけで事業を進めることができないため、非効率な経営実態となっている現状もあります。また、それらの企業は事業を細かく分類して地域・事業別損益の算出や詳細な会計処理をすることが難しい部分もあることから、大企業と同じような制度設計の負担を交付金その他の財政支援の条件とすべきではありません。</p>

第1部 第2章	第2節	25 ページ	4. 当面の対応の方向性	報告書に書かれているように条件不利地域におけるブロードバンド基盤の維持は喫緊に解決すべき課題であり、今後それらの地域の安心・安全・将来に対する希望が、遠隔医療や遠隔教育になっていく事からもいち早く対応すべきであると考えます。
第2部 第4章	第2節	131-133 ページ	(2) 優先制御に関するルール	<p>インターネットのネットワーク中立性を保つためには、トラフィックを1) ブロックしない、2) 調整しない、3) 課金による優先をすべきではない、という三原則を基本的には守るべきであると考えます。</p> <p>この原則は、今後テレビ放送がインターネットで同時再送信されるようになっても守られるべきです。</p> <p>更にサービスの内容にも実際にインターネット公衆回線を使うものか、専用回線で行うものか、あるいは、エッジコンピューティングなどの新しい技術を使うべきものか、詳細な検討が必要です。</p> <p>消費者は品質、イノベーション、使いやすさ、プライバシーなど様々な要素によってコンテンツやサービスを選んでいますが、課金によるファーストレーンはそのようなコンテンツ中立的なトラフィック伝送を置き換え、オンラインプロバイダーの能力や支払い意欲によってコンテンツの取り扱いに差を設けることになってしまう懸念があります。さらに、ユーザーは通常のアクセスで満足できない時に初めて追加支払いを行うことを考えると、課金による優先制御はISPによるインターネットアクセスへの投資を妨げ、投資を限定的な優先サービスに振り向けてしまうおそれがあります。ユーザーへの不利益、競争、イノベーションの阻害に繋がるような課金による優先制御は設けるべきではありません。</p>
第2部 第4章	第2節	133-136 ページ	(3) ゼロレーティングやスポンサーデータに関するルール	ゼロレーティング・プログラムは、ネットワークの中立性の原則との一貫性を維持するように運用されるべきです。つまり、あるサービスがゼロレーティングと認められるとするならば、同じようなサービス（多くの場合はライバル）も認めら

				<p>れるべきであるし、その場合サービス提供者に金銭の負担を求めるべきではありません。何故なら、大企業は支払えても中小企業には負担できない場合もあるからです。同じ理由から、技術バリアを設けることも避けるべきです。</p> <p>ゼロレーティング・プログラムが、特定のコンテンツやアプリケーションを排除するなど、消費者の意思決定を制限しては、エンドユーザーの選択肢を阻害し、アプリケーション間の競争をゆがめる結果となります。</p>
第2部 第4章	第2節	136- 138 ページ	(4) ネットワークへの持続的投資を確保するための仕組み	<p>日本では、歴史的、また技術的な経緯から、上位ISPと下位ISPが必ずしも同じ負担や便益を享受して来なかったという状況があります。そのような状況下では、あらゆるステークホルダーがその立場に応じた努力をすることが必要となります。しかし、地方では、人的、財政的逼迫から、思い通りにならない現状があります。また、いつ、どこで起こってもおかしくない自然災害に対してインターネットが果たすべき役割を考えると、地方のロバストネスに対しての政府の支援は不可欠なものです。地域IXやCDNの活用も重要ですが、都市から地方へのトランジットに対する援助や地方ISPへのインフラ構築・更新支援など、あらゆる可能性を聖域なく考えるべきです。</p> <p>さらにサービスの提供者側も圧縮技術の開発やCDNなどに投資を行い、ネットワークが持続的に発展するよう協力すべきであると考えます。</p>