

「帯域制御の運用基準に関するガイドライン（案）」に関する 意見募集の結果について

本協議会において、「帯域制御の運用基準に関するガイドライン（案）」について、平成 20 年 3 月 17 日から 4 月 14 日まで意見募集を実施しましたところ、28 件のご意見が寄せられました。いただきましたご意見を類型化し、当該ご意見に対する本協議会の考え方を整理しました。

なお、ご意見の後ろに記載されている件数はご意見提出者の数を記載したものであり、必ずしもご意見の数と一致するものではありません。

1 ガイドライン検討の背景

<ご意見>

1 ページ目の「帯域制御の現状調査」の前に、「帯域制御関連の用語の定義」を設け、以下の用語については正確に定義してから、ガイドラインの詳細を示すべき。

- 1) (帯域) 制御
- 2) 制限
- 3) 規制
- 4) 閉鎖
- 5) 遮断
- 6) 停止（資料 6 の 11J4U に書いてある）
- 7) 抑制

<回答>

ご指摘を踏まえ、用語の統一を図るとともに、定義が必要と考えられる用語について脚注に追記しました。

<ご意見>

第 1 節に「帯域制御の実施に関する基本的考え方」を書くこと。

内容は、3 ページ下の下記と類似のものでよろしいと思う。

「トラヒ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、帯域制御はあくまでも例外的な状況において実施すべきものであるという基本原則を認識し、事業者間のコンセンサスとして共有することが重要である。」

<回答>

ご指摘の「帯域制御の実施に関する基本的考え方」については、本ガイドラインの構成上「4 帯域制御の実施に関する基本原則（1）基本的考え方」に記載しているため、原文のままとさせていただきます。

3 本ガイドラインの対象

(1) 対象となる主体

<ご意見>

P3 (1)対象となる主体について、「ISP、インターネットの接続に関するサービスを提供する電気通信事業者（ケーブルテレビ事業者を含む）のうち、帯域制御を実施中又は実施を検討中の事業者（以下「ISP等」という。）」と修正願う。
理由： ケーブルテレビ事業者は電気通信事業者としてサービスを提供しており並列表記は適当ではない。例示的に扱うのが適当と考える。

<回答>

ご指摘に従い修正しました。

(2) 対象とする帯域制御の種別

<ご意見>

3. 本ガイドラインの対象(2)対象とする帯域制御の種別②について、「②ユーザごとのデータ転送量に着目した基準を設定し、それを越えたユーザについては通信帯域の制限や契約の解除を行う場合」と修文願う。
理由： 「ユーザごとのデータ転送量の上限を設定し」という記載は対象を限定的にしているように感じられる。総量規制にも容量規制（ある一定期間のデータ転送量の上限値を越えた場合）と速度規制（ある時間帯での通信速度の上限値を越えた場合）と言った複数の方法が考えられる。尚、「7 情報開示のあり方」では”基準”と表現されていることから表現を統一した方が良いと考える。

<回答>

ご指摘の趣旨を勘案し、「ユーザごとのデータ転送量の上限を設定し」という部分の「上限」という言葉を「基準」に置き換えました。

<ご意見>

本ガイドラインでは、「Winny等のファイル共有ソフト」と、Winnyを名指しにしており、全体として見ればあたかもWinnyの遮蔽措置への便法となっている印象を受けるので、改められたい。

<回答>

ご指摘に従い修正しました。

4 帯域制御の実施に関する基本原則

(1) 基本的な考え方

<ご意見>

ISP等は「FTTHなら100Mbpsの回線が使い放題」と宣伝しているが、本ガイドライン案によると、宣伝を信じて契約したユーザが実際に100Mbpsの帯域を使用すると帯域制御を行うことが許されることになる。ISP等は100Mbpsの速度で回線を使用できる契約を結んだ以上は、その最大速度に耐えられるネットワークを構築するべきであり、帯域制御で対処すべきではない。(同趣旨15件)

<回答>

本ガイドラインの「4 帯域制御の実施に関する基本原則」において、「トラヒ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、帯域制御はあくまでも例外的な状況において実施すべきものである」という基本原則を認識し、事業者間のコンセンサスとして共有することが重要である」と記述しており、ISP等はネットワークの混雑に対して設備投資で対処すべきという原則を掲げております。

一方、「ベストエフォート」によるネットワークの提供に関しては、ISP等はネットワークの集約化による提供価格の低減を図っているため、設備上の制約として元来速度が保証されるものではありません。また、「最大速度」はアクセス網における最大速度が表示されているため、ISPの帯域制御の実施の有無に関わらず、ネットワークやサーバの状況によって、インターネットへの接続速度が低下する場合があります。

<ご意見>

ネットワーク上の混雑を回避する手法として、ネットワーク設備の増強が基本原則とされ、帯域制御が例外的な措置であるとされることについては慎重な議論が必要。ISP等により事業環境、経営方針も異なるため、ネットワーク上の混雑回避の手法(設備増強または帯域制御等)はISP等の判断に委ねられるべきものではないかと考える。

<回答>

ISP等はネットワークを構築するにあたり、需要と供給及びその対価としての料金を自ら設定した上でユーザと契約を結び、電気通信役務を提供しています。ネットワークを増強せず、個別の同意なしに、帯域制御といった形でユーザに一律に負担を転嫁することができるのは例外的な場合に限られるべきと考えます。

(2) 帯域制御が認められる合理的範囲

<ご意見>

ISP等が恣意的に帯域制御の対象を決定しないよう、帯域制御が可能となる基準を明確化すべき。(同趣旨2件)

<回答>

ガイドラインの策定にあたり、帯域制御を実施する具体的基準を設けることも検討しましたが、電気通信事業者のネットワークの規模、構築方法及び運用方針が多岐にわたるため、ガイドラインにおいて統一的な基準を設けることは困難であり、個別の事例の整理を通じて理解を深めることが適切という結論に至りました。

<ご意見>

P2P ファイル交換ソフトはその技術的特性から、インターネット Web サイト等における著作権侵害よりもユーザの匿名性が高く、著作権関連団体だけで対策を進めることは困難で、是非とも ISP 等の協力を必要とするところ。

もちろん、本ガイドラインに記述の通り、「P2P ファイル交換ソフトを利用していることのみを理由に、全ユーザに対し帯域制御を実施することが合理的な範囲を超えている」ことは理解できるところだが、実際に著作権侵害が横行し、それを目的として利用するユーザが多く存することを鑑み、著作権者からの申し出等による帯域制御のための手続きについてご検討いただき、是非とも採用していただけるようお願い申し上げます。

<回答>

そもそも ISP 等はユーザの通信内容について通信の秘密の保持義務を負っているほか P2P ファイル交換ソフトを利用したユーザが著作権侵害を行っているとしても ISP 等自体はコンテンツの違法性の有無を判断することができる立場にないため、当該ユーザと他のユーザを区別して取り扱うことは困難です。著作権侵害への対応については、平成 20 年 4 月 7 日に公表された総合セキュリティ対策会議報告書を踏まえて平成 20 年 5 月 12 日に設置された「ファイル共有ソフトを悪用した著作権侵害対策協議会」において検討されるものと考えています。

5 「通信の秘密」（事業法 4 条）との関係

(1) 「通信の秘密」の定義

<ご意見>

人間がチェックを行っていなくてもアプリケーションやユーザ毎の使用量を特定して制御を行うことは通信の秘密の侵害に該当し、電気通信事業法第 4 条違反となる。(同趣旨 4 件)

<回答>

本ガイドラインにおいても「ISP 等が、例えば、特定の P2P ファイル共有ソフトに特有のパケットのパターンを検知して制御する場合のように、自己のネットワークを通過するパケットのヘッダやペイロード情報をチェックすること、特定のアプリケーションに係るパケットを検知すること、その結果を踏まえ当該パケットの流通を制御することは、それぞれの行為が『通信の秘密』の侵害行為に該当することになる。ま

た、ISP 等が、ユーザのトラフィック量を検知して、特定のヘビーユーザについてはそのパケットの流通を制御することも、個別の通信に係る通信量を把握すること、当該把握に基づき制御を行うことになるため、それぞれの行為が『通信の秘密』の侵害行為に該当することになる。」と記述しています。しかしながら、本ガイドラインにあるとおり、正当業務行為等の違法性阻却事由があれば、侵害行為であっても違法とはならないため、制御は許容されると考えます。

(3) 違法性阻却 (正当業務行為)

<ご意見>

現在、インターネット上を流れるトラフィックの多くを占めているのは P2P トラフィックではなく動画トラフィックであり、P2P のみを制御の対象として取り上げるべきではない。(同趣旨 5 件)

<回答>

平成 20 年 3 月 17 日公表の「帯域制御に関する実態調査結果」P5 に示したように、現在も制御を行わない場合に ISP 等の帯域の多くを占有するのは P2P によるトラフィックになっています。P2P ファイル交換ソフトは、使用しているユーザ自身の意思によらずに大量の帯域を常時占有するため、多くの ISP 等は「特定のヘビーユーザのトラフィックがネットワーク帯域を過度に占有している結果、他のユーザの円滑な利用が妨げられているため、当該ユーザのトラフィック又は帯域を占有している特定のアプリケーションを制御する必要がある」状況として P2P を制御しているのが実態ですが、ガイドラインに定める判断基準自体は P2P ファイル交換ソフトか動画コンテンツであるかという区別によらずに適用されるものです。

ただし、今後、動画コンテンツの大容量化及び利用者の増加が進むことは想定されるため、「8 今後の検討課題」の「(1) 動画コンテンツの増加」の部分において、状況の変化に応じて動画トラフィックへの対応についても検討を進める旨の記述を本ガイドラインに設けています。

<ご意見>

P2P 技術はネットワークを混雑させる技術ではなく、むしろネットワークを効率化させる技術であり、P2P を制御することを認めるべきではない。

<回答>

P2P ファイル交換ソフトを利用する少数のユーザが多くの帯域を占有していることから帯域制御の対象として例示したものであり、P2P 技術の利用自体を否定するものではありません(この点、本ガイドライン「8 今後の検討課題」の「(3) 関係事業者間の情報共有のあり方」においても、コンテンツ配信の効率化という観点から P2P 技術を利用した新たなサービスに対する期待が高まっている旨の記述を設けています)。

6 「利用の公平」（事業法第6条）との関係

（1）「利用の公平」の定義

<ご意見>

特定のアプリケーションや特定のヘビーユーザの通信を制御することは、制御対象のアプリケーションやユーザに対する不当な差別的取り扱いに該当し、電気通信事業法第6条違反となる。（同趣旨3件）

<回答>

正当な理由なく特定の「者」を有利または不利に取り扱うことが不当な差別的取り扱いに該当します。特定アプリケーションの制御については、いかなる者であっても同じアプリケーションを使えば制御にかかることから特定の「者」を有利または不利に取り扱っているとはいえ、また、特定ヘビーユーザの制御についても、いかなる者であっても同じ帯域を占有すれば制御にかかることから特定の「者」を有利または不利に取り扱っているとはいえ、ご指摘のような解釈は取ることは困難であると考えます。

7 情報開示のあり方

（1）エンドユーザとの関係

ア) 周知すべき事項

<ご意見>

ISP等が帯域制御を行う場合にはユーザに制御の対象を明確化して情報提供を行うべき。（同趣旨7件）

<回答>

ご指摘の通り、ISP等が帯域制御を行う場合には予めユーザ周知を行うべきであり、本ガイドラインにおいても「ユーザ保護の観点から、ISP等が帯域制御を実施する場合には、その運用方針についてあらかじめエンドユーザに十分な情報開示を行うことが重要である。（中略）また、どのような場合に制御を実施するのか、制御する場合にはその具体的方法（特定のアプリケーションを制御するのか、特定のヘビーユーザの利用を制御するのか等の制御の対象と、制御対象となる具体的なアプリケーションやトラフィック量等の制御の条件等）といった事項について、周知することが望ましい」と記載しています。

<ご意見>

ヘビーユーザに対する制御を行うISP等については、ユーザが自らの通信量を調べられるサービスを提供すべき。（同趣旨2件）

<回答>

ヘビーユーザに対して帯域制御を行う場合には、制御の対象となる通信量の基準を明確化した上で、制御に先立ち十分な余裕をもって個別に直接通知を行うか、本ガイドラインの資料7で示したようなユーザが自らの通信量を調べられるようなサービスを提供するのが望ましいと考えます。

8 今後の検討課題

(1) 動画コンテンツの増加

<ご意見>

営利目的で動画コンテンツを提供する事業者が多くのトラフィックをもたらしているため、当該コンテンツ提供者にネットワークコストの負担を負わせるべき。(同趣旨3件)

<回答>

本件については、平成20年2月から総務省において開催されている「インターネット政策懇談会」において議論される予定であり、当協議会においてもその議論の推移を見守っていくこととしています。

(2) アクセス網で帯域制御が実施された場合の影響

<ご意見>

アクセス網での帯域制御については今後の検討課題とされているが、当社を含む移動体通信事業者においては、周波数の有限性等の移動体通信事業者固有の事情を考慮する必要があり、事業者がこうした個別の事情を勘案し、柔軟な対応を可能とする必要があると考える。

<回答>

今後、本協議会においてアクセス網での帯域制御について検討する場合の参考とさせていただきます。

<ご意見>

P14 8 今後の検討課題(2) アクセス網で帯域制御が行われた場合の影響について、「本ガイドラインでは対象としていないが、各加入者系のアクセス網で、特定の帯域を確保するために優先制御を含めて帯域制御が行われる可能性がある。」と修文願う。(同趣旨2件)

理由： 今回の対象からは、アクセス網の制御のみならず優先制御も除かれているが、裏腹の関係である帯域制御と優先制御を同等に扱う観点から、明記することが適当と考える。(NTT東西が提供するフレッツNEXTにて行われている優先制御も、アクセス網の帯域制御の議論を行う際、同等に議論の俎上に載せるべきと考える。)

<回答>

アクセス網の制御については、当協議会としても現状を十分に把握できていないことから、改めて将来の検討課題としたいと考えているため、原文のままとさせていただきます。

(3) 関係事業者間の情報共有のあり方

<ご意見>

ガイドライン（案）8項「今後の検討課題」における「(3) 関係事業者間の情報共有のあり方」において、「P2P 技術を有効に活用し、ネットワークの効率的な活用にも資すると考えられる新たなサービスと ISP 等が実施する帯域制御の関係について検討を進める必要がある」とあるが、「P2P 技術を有効に活用し、ネットワークの効率的な活用に資する新たなサービス」については、わが国における P2P ビジネスの中核企業が参加している P2P ネットワーク実験協議会の取り組んでいるテーマでもあり、密な情報交換が必要ではないかと考える。

両協議会のシナジー効果を発揮させ、効率的なネットワーク利用を推進するためにも情報共有の場を設けていただきますよう、ご提案申し上げます。

なお、P2P 技術の新しい応用と発展に悪い影響を与えないよう、それらに十分留意したガイドラインの作成を強く希望する。P2P 技術が、サステイナブルな重要情報の流通に利用可能であることも、十分に留意すべきことだと考える。

<回答>

ご提案の情報共有の場の設定については、今後前向きに検討したいと考えます。なお、P2P ファイル交換ソフトについては、利用する少数のユーザが多くの帯域を占有していることから、帯域制御の対象として例示したものであり、P2P 技術の利用自体を否定するものではありません。

(5) ネットワークのコスト負担の公平性

<ご意見>

ネットワークの混雑に対して、ヘビーユーザに対して帯域制御をかけるのではなく、ヘビーユーザに対して追加料金の徴収や帯域を平均化して割り当てることなどにより対応すべき。(同趣旨 4 件)

<回答>

ヘビーユーザに対する追加課金の是非については、総務省が開催した「ネットワークの中立性に関する懇談会」(平成 18 年 11 月～平成 19 年 9 月)で議論され、同最終報告書において「受益者負担原則の観点からは合理的な根拠がある」ものの、追加課金の対象でないライトユーザの QoS の低下や合理的な料金格差の設定方法の困難性といった問題が生じる可能性があるとして指摘されたところです。なお、本件については、平成 20 年 2 月から総務省において開催されている「インターネット政策懇談会」において引き続き議論される予定であり、当協議会においても議論の推移を見守ってい

くこととしております。

また、ユーザに帯域を均等に配分する手法によるネットワークの混雑への対応に関しては、総量規制方式の一類型となり、「ネットワークの中立性に関する懇談会」の下に設けられていた「P2P ネットワークの在り方に関する作業部会」報告書においても挙げられており、実際にこのような運用を行う ISP 等もあると考えられます。

9 その他

資料4

<ご意見>

資料4は「(2) ポート制御による制御」の図がおかしい。

- 1) 制御対象のポートが帯域を占有している事実を左図で示すべき
- 2) 右図では、制御対象のポートを遮断してしまっている。本文と合わせるため、少しは残した図にすべき

<回答>

ご指摘に従い修正しました。

資料7

<ご意見>

資料7のデータ転送量について、月当たり 2.1TB, 1.3TB とか巨大な値が並んでいるが、このようなユーザが平均的ユーザなのか、少なくとも示しておいたほうが無難と思う。

<回答>

制御の対象となる可能性があるヘビーユーザの例示になります。ご指摘に従い修正しました。