

## ネットワーク中立性を巡る攻防

一般財団法人マルチメディア振興センター ワシントン事務所 所長

しまだ 嶋田  
しんや 信哉



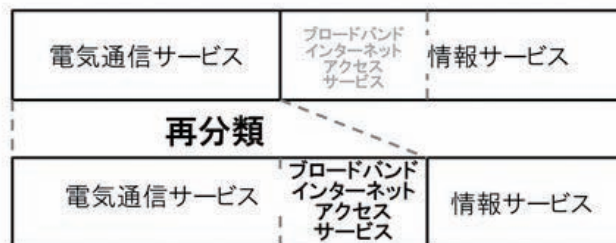
米国では、2017年1月20日にトランプ政権が誕生し、8年ぶりの政権交代が行われてから2年が経過したが、そのような中、情報通信分野で最も政権交代の影響を受けた政策トピックがいわゆる「ネットワーク中立性」である。

「ネットワーク中立性」とは、2003年にバージニア大学(当時)のTim Wu教授が提唱した概念で、インターネットにおいて、コンテンツ、アプリケーション、サービス等が公平に取り扱われるべきとする考え方である。民主党政権時代の連邦通信委員会(FCC)は、この概念に基づき、インターネットサービスプロバイダ(ISP)が①ブロッキング(合法的なコンテンツ等へのアクセスをブロックすること)、②スロットリング(合法的なコンテンツ等へのトラフィックを劣化・減速させること)、③有償優遇措置(対価を得て、特定のトラフィックを他の合法的なトラフィックよりも優遇すること)等を禁止する規則を制定したため、規制対象のVerizon、AT&T等の伝統的な電気通信事業者及び新たに規制対象とされたケーブルテレビ事業者等との間で激しい法廷闘争を繰り返してきた。

直近の主な経緯としては、2010年12月に、FCCがオープンインターネット規則(2010年規則)を制定し、インターネットサービスプロバイダに対して、①提供条件の透明性の確保、②非合理的な差別的取扱いの禁止、③ブロッキングの禁止を義務付けた。これに対し、2011年9月にVerizon等が規則の破棄を求めてDC連邦控訴裁判に提訴、審理の結果、2014年1月に控訴裁判判決が下された。その内容は、FCCは、通信法706条に基づき当該義務付けを課す権限を有していると一部FCCの主張を認めつつも、FCCが、ブロードバンドサービスを通信法第2章が適用される「電気通信サービス」ではなく「情報サービス」と分類しているにもかかわらず、ブロードバンドサービス提供者をコモンキャリアとして規制するのは違法と判示し、オープンインターネット規則を無効とした上で、FCCに差し戻すという結論だった。

差し戻し判決を受け、FCCは、2015年2月に改めてネットワーク中立性規則を制定した(2015年規則)。そこでは、①FCCがブロードバンドサービスに係る規則制定権限を有する根拠として、これまでの解釈を変更し、「ブロードバンドインターネットアクセスサービス(BIAS)」を「情報サービス」から規則制定権限のある「電気通信サービス」に分類

変更(いわゆる「再分類」)し、②ブロッキング、スロットリング、有償優遇措置の禁止等を改めて義務付けるとするものであった。2015年規則についても、全米電気通信事業者協会などから破棄を求める請願等が提出されたが、2016年6月、DC連邦控訴裁判は、FCCの判断を支持する判決を下した。



↑  
ブロッキング、スロットリング、有償優遇措置の禁止

■図. 再分類

ブロードバンドインターネットアクセスサービスに対するFCCの規則制定権限が真正面から肯定された勝訴判決については、「電話に対する規制権限が認められたことに次ぐ重要な勝利」などとネットワーク中立性規則制定支持派から賞賛され、トム・ウィーラー前委員長の輝かしい功績となるはずだったが、トランプ政権が誕生した結果、覆されることになった。

ネットワーク中立性規則は、大統領選において、情報通信関係で選挙公約に記載された数少ない争点となっており、2017年1月に委員長に就任して以来、民主党政権時代の規制を覆してきたアジト・パイ委員長にとっても、最も大きな前体制の(負の)遺産であった。FCCは、2015年規則の廃止について、2017年5月から8月までの間、意見募集を実施したところ、尋常でない数(2200万件)の意見提出があった。ネットワーク中立性規則の維持を強く支持する民主党系FCC委員、民主党連邦議会議員、テクノロジー企業、ベンチャー企業、市民団体などが採択に反対する旨の活動を展開する一方で、廃止を支持するパイ委員長以下共和党FCC委員や通信・ケーブルテレビ事業者が、ネットワーク

中立性規則廃止の妥当性を主張する活動が日々展開された。委員会では、パイ委員長以下共和党の3名の委員が、民主党の2名の反対を押し切る形(3対2)で規則廃止が決定された。

民主党を中心とする規則維持派は、ネットワーク中立性規則が廃止された場合には、通信・ケーブルテレビ事業者などのISPが、ネット利用者による特定のコンテンツやアプリケーションへのアクセスをブロックしたり、アクセスを遅くすることが合法的に可能になり、ネットを通じた多様な情報へのアクセス、イノベーションの創出等が削がれると主張している。これに対し、与党共和党を中心とする規則廃止派は、1990年代のクリントン政権以降、2015年2月のネットワーク中立性規則の採択の前までは、インターネットには軽い規制を適用するというのが超党派の共通理解であったにもかかわらず、2014年にオバマ大統領がFCCに対し、ISPに対する通信法第二編の適用を求め、独立規制機関たるFCCの独立性を侵すとともに、それまでの超党派の共通理解を覆したと批判した。また、これによって、2015年以降、ISPによる投資意欲が削がれ、結果としてブロードバンド網の整備が進まず、デジタル・デバイドの解消が進まなくなっていると主張しており、真っ向から意見が対立している。

2018年6月には、2015年規則を廃止する2018年規則が発効した。新規則では、ブロードバンドインターネットアクセスサービスは再び情報サービスに分類され(再々分類)、原則として連邦通信法、FCC規則の適用対象外となった。その結果、ブロッキング・スロットリング・有償優遇措置の禁止が再び解除された。

2018年規則に対しては、既に22の州とDCの検事総長、

パブリックナレッジ等の市民団体・公益団体が無効を求めて提訴しており、2019年2月からDC控訴裁で審理を開始している。2月1日に行われた第1回口頭弁論では、FCCによる再分類や、州の権限の先占において権限の逸脱があったかどうか、また、決定遂行の際に行政法の手続に従っていたかどうか論点となった。また、昨年夏のカリフォルニア州最大規模となる山火事対応の際、Verizonが消防士のデータプランをスロットリングしたことを非難して訴訟に参加したカリフォルニア州サンタクララ郡の主張も注目を集めた。3名の裁判官のうち2名はオバマ時代に指名されており、FCC側に対して厳しい追及が行われており、訴訟の趨勢は不透明である。

このほか、連邦規則の法廷闘争だけでなく、州レベルで既に連邦規則を実質無効化するような動きも出てきている。まず、州議会では、2018年4月9日に、オレゴン州で州・地方政府にサービスを提供するインターネットサービスプロバイダを対象とするネット中立性州法が成立し、2019年1月1日から施行された。また、ワシントン州では、州内すべてのISPを対象とする包括的なネットワーク中立性州法が3月5日に成立し、6月11日から施行している。また、州議会の立法だけでなく、州政府の行政レベルでも同様の動きがあり、ミネソタ、ニューヨーク、ニュージャージー等の各州では、州政府にサービスを提供するISPに対して、ネット中立性原則に従うことを求める行政命令に署名する知事も出てきている。

FCCの見解では、ISPに対してネットワーク中立性を確保することを義務付けるか否かは連邦通信法に基づきFCCの専権であり、州にはその権限はないとしているため、このような州レベルでの動きは、今後、司法省による提訴を含め連邦・州の大きな対立要因となるのは確実である。一方で、これらの州レベルでの立法・行政命令措置が巧妙なのは、ワシントン州など一部の州を除き、FCCの見解に真っ向から反抗して直接ISPに対してネットワーク中立性を義務付けるのではなく、州政府の調達要件としてネットワーク中立性を事実上義務付けている点にある。州が自身へのネットワーク納入業者の要件としてブロッキング等の禁止などを規定することまで、連邦通信法に基づくFCCの専権を侵していると主張するのは、容易ではないように見える。

ネットワーク中立性を巡る攻防は、連邦規則制定に係る争いから、州レベルでの立法・行政命令制定と法廷闘争に形を変えて、今後も続いていく。

■表. ネットワーク中立性規則の変遷

	2010年規則	2015年規則	2018年規則
FCC委員長	ジュリアス・ロゼンカウスキー(民) (2009-2013)	トム・フィラー(民) (2013-2017)	アット・バイ(共) (2017-)
BIAS分類	情報サービス	電気通信サービス	情報サービス
透明性確保	○	○	○
	N/A	追加的な報告義務拡張 (バックロス等)	×
ブロッキング禁止	固定 ○	移動 △	×
スロットリング禁止	○	○	×
有償優遇禁止	(合理的な差別的取扱いに該当する可能性は低いと指摘)	○	×
不当な差別的取扱い禁止	固定 ○	移動 ×	N/A
不当な干渉または不当に不利な取扱いを禁止する一般的なインターネット行為基準	N/A	○	×
IP相互接続	N/A	○	×
公式な苦情申立手続	N/A	○	×
司法判断	2014年1月14日、DC控訴裁は「ブロッキング禁止」、「不当な差別的取扱い禁止」を無効として差し戻し	2016年6月14日、DC控訴裁はFCCの決定は憲法である旨判示(最高裁は2018年11月5日、棄権→控訴裁判決確定へ)	22州とDCの検事総長、市民団体、公益団体等が訴訟を提起(DC控訴裁で審理開始、聴聞は2019年2月1日)