

米国のネットワーク中立性 (network neutrality) 議論



カリフォルニア大学バークレー校 日本研究センター 客員研究員 寺田 真一郎

1. はじめに

ネットワーク中立性 (network neutralityあるいはnet neutrality) は、2000年前後に米国で生まれた概念であり主張である。一般的には、「インターネット・サービス事業者 (ISP: Internet Service Provider) や各国政府は、インターネット上のコンテンツ等の全てのデータを平等に扱うべき」とする考え方である*1。

米国では、この言葉が誕生して以来、インターネットの専門家にとどまらず、社会全般に幅広い議論を呼ぶことになった*2。一方、日本では、ネットワーク中立性についてはほとんど議論されることがなかった*3が、近年、徐々に情報通信ビジネス業界で注目を集めつつある*4。

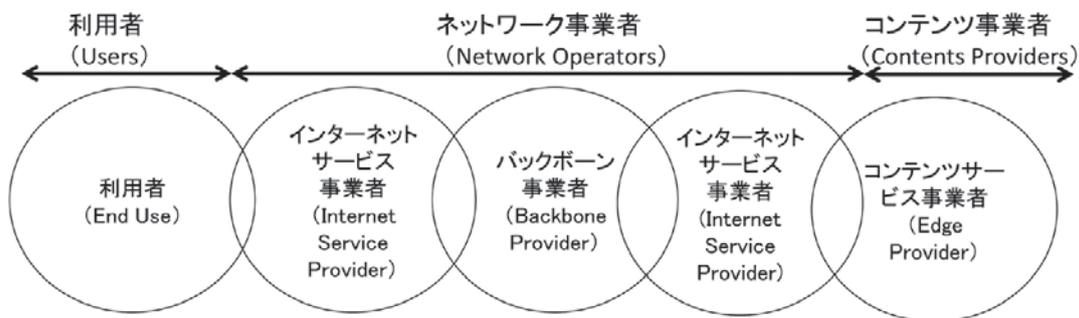
そもそも米国のネットワーク中立性議論はどのようなものであろうか？

本稿では、米国のネットワーク中立性議論を概観することを目的とし*5、次章以降の構成を、ネットワーク中立性の当初の議論 (2章)、ネットワーク中立性議論の広がり (3章)、米国連邦通信委員会 (Federal Communications Commission: FCC) でのネットワーク中立性規制化 (4章)、おわりに (5章) としている。

2. ネットワーク中立性の当初の議論

ネットワーク中立性という言葉は、法学者であるTim Wu*6が2003年に発表した“Network Neutrality and Broadband Discrimination”*7 論文がその始まりであると言われている (図2)。

この論文は、ブロードバンドによる差別的取扱いがいかに問題があるかを述べ、ネットワーク中立性による解決方法を論じた



■ 図1. インターネット概念図 (筆者作成)

*1 ネットワーク中立性には正式な定義はない。このため、様々な文献でその定義化を試みている。例えば、インターネット協会のページを参照。

<http://www.internetsociety.org/net-neutrality>

*2 ネットワーク中立性の議論については、優れた文献が存在する。例えば、J. Crowcroft, “Net neutrality: The technical side of the debate: A white paper” ACM SIGCOMM Computer Communication Review 2007, J. Krämer et al., “Net neutrality: A progress report” Telecommunications Policy 2013, J. M. Bauer et al., “Reconciling Political and Economic Goals in the Net Neutrality Debate” The Information Society: An International Journal 2014を参照。

*3 例外的な議論としては、総務省「ネットワークの中立性に関する懇談会」がある。

http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2007/070920_6.html

*4 ネットワーク中立性の文脈で、ゼロ・レーティングと呼ばれるデータ料金無料サービスが議論されている。

*5 本稿では、日本のネットワーク中立性議論の動向については分析しない。

*6 現在、米コロンビア大学ロースクール教授

*7 Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, に掲載された。

http://www.jthtl.org/content/articles/V2I1/JTHTLv2i1_Wu.PDF



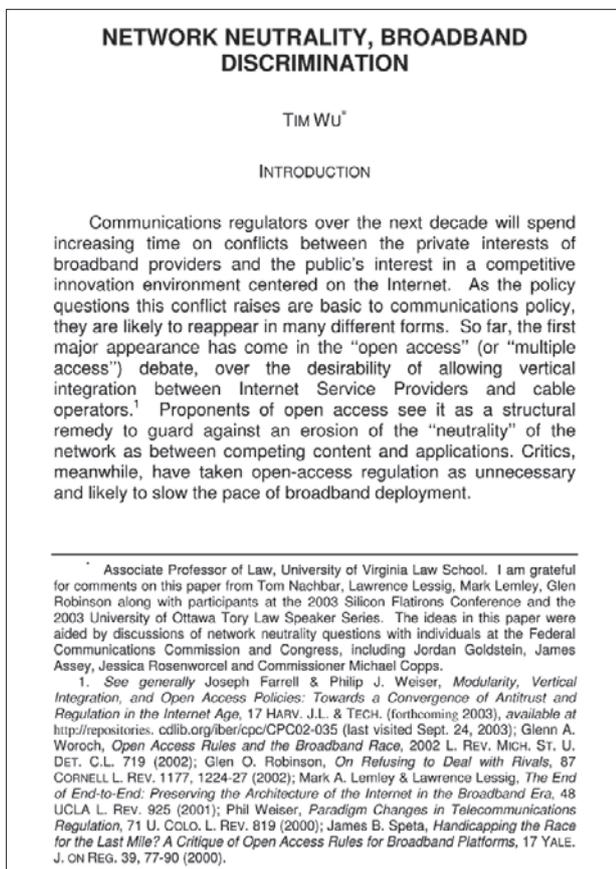
ものである。論文の中では、ネットワーク中立性の定義は述べられていない*8。

Wuがネットワーク中立性という言葉初めて論文のタイトルに著したことは有名であるが、実際にはその前から同様の議論は起こっていた*9。その中からいくつかの動向を紹介する。

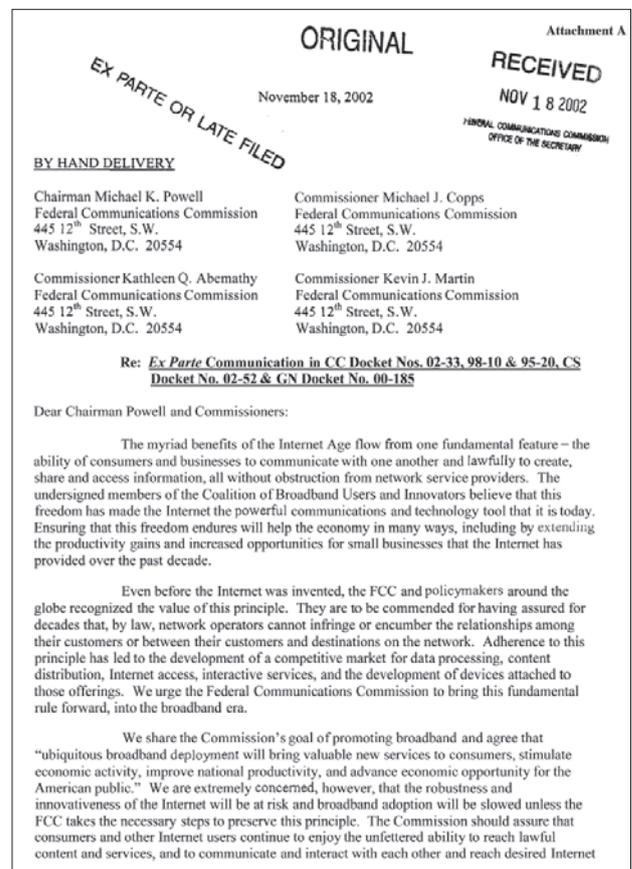
2002年にCBUI (Coalition of Broadband Users and Innovators) を名乗る米国企業団体が、FCCに対しEx Parteと呼ばれる意見書を提出している(図3)。ネットワーク中立性という言葉は、Wuが論文を公表する前にCBUIによって初めて使われたとも言われている*10。CBUIは、Amazon、eBay、Walt Disney、RadioShackなど、インターネット上の

情報流通を扱う幅広い分野の企業の集まりである(図4)。意見書では「ネットワーク・サービス・プロバイダの邪魔を受けずに、消費者やビジネスが自由にコミュニケーションをとったり、情報をシェアすることがインターネットの利益となる」と述べ、ネットワーク中立性の推進と、そのためのネットワーク事業者への規制をFCCに要請している。

上記に見られるように、米国のネットワーク中立性の発端は、コンテンツ事業者から、ネットワーク事業者に対する、「ブロードバンド上の全てのデータを平等に扱え」という主張である。さらに、ネットワーク中立性を実現するためにネットワーク事業者がコンテンツを差別しないよう規制を施すことが当

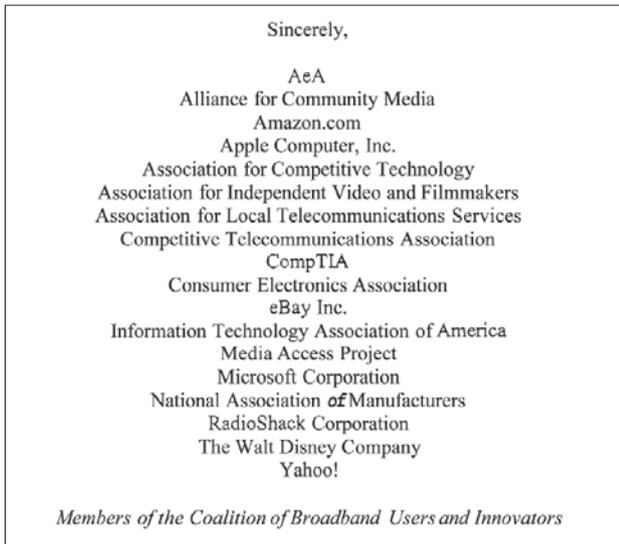


■ 図2. Network neutrality, broadband discrimination論文



■ 図3. CBUIのEx Parte

- *8 「ネットワーク中立性」の定義は記載されていないが、「中立的なネットワーク」については言及されている。“a neutral network – that is, an Internet that does not favor one application (say, the world wide web), over others (say, email)” (Wu 2003, P.145)
- *9 多くの文献が存在する。例えば、J. E. Nuechterlein and P. J. Weiser. “Digital Crossroads: Telecommunications Law and Policy in the Internet Age” 2nd editionの第6章、を参照。日本語の文献では、2000年以降の動向について松宮広和氏の一連の論文に詳しい。例えば、「インターネットの自由及び開放性の維持を目的とする2010年のFCCの判断をめぐる議論について – Verizon v.FCCにおけるアメリカ合衆国連邦控訴裁判所判決を中心に – (1)、(2)」(群馬大学社会情報学部研究論集 2015)。
- *10 例えば、J. Windhausen, “Good Fence Make Bad Broadband: Preserving an Open Internet through Net Neutrality” (Public Knowledge 2006) を参照。



■図4. CBUIのメンバー

初よりネットワーク中立性の主張に含まれていた*11。

3. ネットワーク中立性議論の広がり

Wuの論文発表以降、米国のネットワーク中立性議論は、広がりを見せた。情報通信の専門家にとどまらず、法律、経済、技術、政治、思想等の専門家、さらに一般市民にいたるまで、議論に参加している。

ここでは、ネットワーク中立性に関する議論の中から3つの議論を紹介する。

3.1 言論の自由 (Freedom of speech)

憲法学者、一部の政治団体、フリースピーチの賛同者などが、「言論の自由」(合衆国憲法修正第1条)と「ネットワーク中立性」を関連付け、これらに強い賛同の意を表している(表1)。

■表1. ネットワーク中立性と言論の自由

議論	賛成派の例	反対派の例
言論の自由	「FCCが、ISPへ強いネットワーク中立性を適用させ、ユーザや、イノベーションや、オンラインのフリースピーチを守ったことは喜ばしい。」(Van Schewick, Stanford University, 2015)	言論の自由は、ブロードバンドプロバイダにもあり、データを編集することが許されるべきとの主張*12。

3.2 イノベーション (Innovation)

ネットワーク中立性の賛成派は、ISPを規制することはイン

ターネット上でのイノベーションにとって重要であると主張している。

一方、ネットワーク中立性への反対派は、強いレギュレーションはインターネット全体のイノベーションを阻害すると主張している(表2)。

■表2. ネットワーク中立性とイノベーション

議論	賛成派の例	反対派の例
イノベーション	「ネットワーク中立性のレギュレーションは、イノベーション等の重要な価値を促進させる」(Benkler, Harvard University, 他 2015)	「ネットワーク中立性によるISPの単一料金設定やISPへの無制限のアクセスは、ネットワークマネジメントのイノベーションを妨げる。」(Yoo, University of Pennsylvania, 2006)

3.3 サービスのバンドリング/垂直統合型ビジネス (bundling service)

ネットワーク中立性の賛成派は、ケーブルテレビ事業者がTV番組をバンドル(選別してパッケージ化)していることと同様に、ISPがインターネット上のコンテンツを選別するおそれがあることを問題視している。

一方、ネットワーク中立性の反対派の中には、ISPがコンテンツを選別してバンドルすることも消費者に利益があると主張がある(表3)。

■表3. ネットワーク中立性とサービスバンドリング

議論	賛成派の例	反対派の例
バンドリング	インターネットのビジネス環境が有料放送(Pay TV)のビジネスモデルに変わってしまうのではないかと懸念。ISPがインターネット上のコンテンツ、サービスに対し垂直統合コントロールすることを禁止するようFCCに要請したい。(Crawford, Harvard University, 2014)	「ネットワーク中立性が禁止している垂直統合の関係性は、実際には価格を下げ、アウトプットを増やし、品質を上げるというように消費者に利益があるのだ。」(Wright, Federal Trade Commission, 2014)

4. FCCでのネットワーク中立性規制化

4.1 2014年11月 大統領アナウンスメント

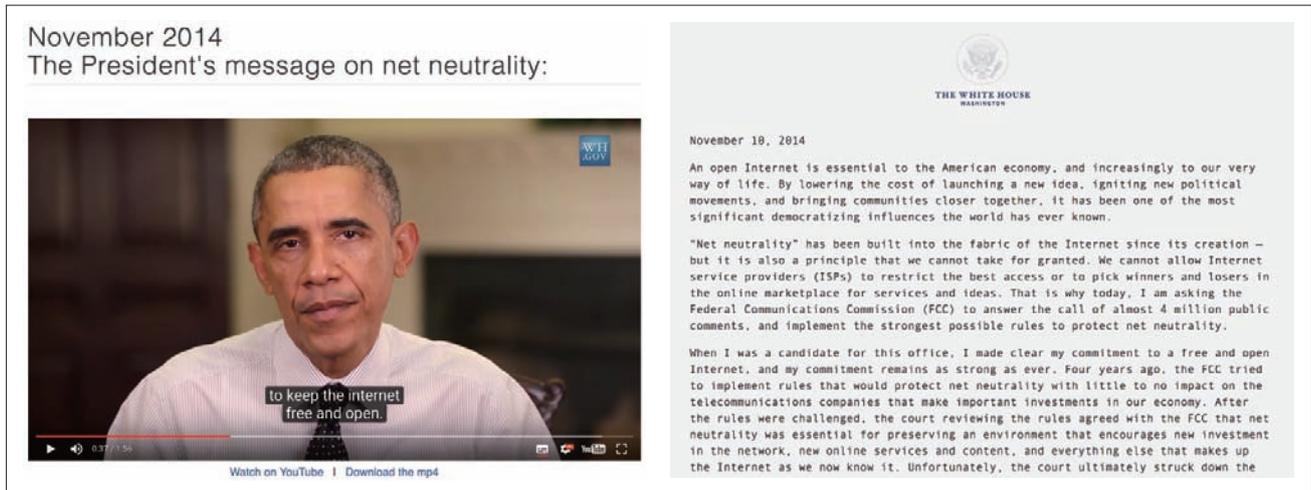
米国では、ネットワーク中立性の長い議論が続いていたが、2014年11月10日にBarack Obama大統領(当時)が、ネットワーク中立性についてアナウンスメントを行った(図5)。

アナウンスメントの内容は、①オープンで自由なインターネットを強くサポートすること、②FCCがオープン・インターネット規則*13を制定することを要請すること、③オープン・

*11 米国では、ブロードバンドが通信法上の情報サービスであり、コモンキャリア規制の適用除外となっていた。

*12 佐々木秀智「米国のネットワーク中立性原則と連邦憲法修正第1条」(別冊NBL No.153 情報通信法制の論点分析2015)に詳しい。

*13 FCCは、ネットワーク中立性のことを、オープンインターネットと呼んでいる。



■ 図5. ホワイトハウスのウェブサイト (<https://www.whitehouse.gov/Net-Neutrality>)

インターネットがアメリカの経済、社会にとって不可欠であり、そのためにも規制化が必要であること、を述べている。

4.2 2015年2月FCC委員会会議

Obama大統領のアナウンスメントを受け、FCCでは、2015年2月の委員会会議 (commission meeting) ^{*14}においてネットワーク中立性規則が審議されることとなった。FCC委員会会議とは、委員 (Commissioner) が重要事項を審議するもので、米国ワシントンDCのFCC本部で毎月1回開催される。各議案について、委員長及び委員が意見を表明し、投票によりその可否を判断するものである。2015年2月の会議は「オープンインターネット (Open Internet) 規則」について審議することとなったため、米国内で注目を集めていたが、筆者はこの会議を傍聴することができた^{*15} (写真1)。審議されたオープン・インターネット規則案の概要は、Obama大統領のステートメントに書かれている内容とほぼ同一で、表4のとおりであった。

■ 表4. 審議されたオープン・インターネット規則案の概要 (FCC発表資料をもとに筆者作成)

ブロードバンドサービスについて、
 ・ケーブル事業者も電気通信事業者と同じ規制とする。
 ・モバイルブロードバンドも、固定ブロードバンドと同じ規制とする。
 ・3つの明確なルールを制定する。
 No Blocking (データをブロックしない)
 No throttling (データをしぼらない)
 No Paid Prioritization (特定のコンテンツとの取引禁止)



■ 写真1. FCC委員会会議の様子 (筆者撮影：2015年2月)

結果として、オープン・インターネット規則案については、賛成3対反対2で承認されたが、その際の各委員の意見表明は表5のとおりである。オープン・インターネット規則に対する意見表明では、民主党系の2人の委員がネットワーク中立性規則によって「言論の自由」が保証されることを賛成理由に挙げ、共和党系の2人の委員がネットワーク中立性規則によりISPに対する「規制」が強化され競争が少なくなることを反対理由に挙げている。これらについては、第3章で述べた一般的な、ネットワーク中立性議論の範疇で捉えることができる。一方、この中で目を引くのは、Wheeler委員長の意見表明である。Wheeler委員長は、ネットワーク中立性規則は「米国経済と社会のために重要」で「イノベータと消費者にとって必要」と述べた。この意見内容は、2014年11月に

*14 <https://www.fcc.gov/news-events/events/2015/02/february-2015-open-commission-meeting>

*15 傍聴席が10席程度、立ち見による傍聴者が20人程度であった。

■表5. オープン・インターネット規則案に対するFCC委員の主な意見 (FCC発表資料をもとに筆者作成)

委員	賛成コメント	反対コメント
Tom Wheeler委員長 (民主党系)	・ブロードバンドが、米国経済と市民生活に必要。 ・ネットワーク中立性がイノベータや消費者を守る。	—
Clyburn委員 (民主党系)	・合衆国憲法修正第1条 (言論の自由) のためにネットワーク中立性が必要。	—
Rosenworcel委員 (民主党系)	・言論の自由は、経済、起業家の機会のために重要。	—
Pai委員 (共和党系)	—	・政府が管理するインターネットに反対。 ・規制により、ISPの競争が少なくなり、サービスが低下する。
O'Reilly委員 (共和党系)	—	・事前規制に反対。 ・現在うまくいっている産業に規制は不要。

Obama大統領が発表した、ネットワーク中立性に対するアナウンスメントとはほぼ同じである。Obama大統領及びWheeler委員長は、米国経済やイノベーションを重視して、ネットワーク中立性を推進したということになる。

4.3 2017年2月FCC委員会会議

2017年1月に、米国の政権交代が行われ、Donald Trump氏が大統領に就任した。これに合わせ、FCCのWheeler委員長が辞任し、新委員長としてAjit Pai氏が大統領から指名された^{*16}。2017年2月の委員会会議^{*17}は、Pai委員長が指揮する2回目の会議である^{*18}。筆者はこの委員会会議も傍聴した(写真2)。

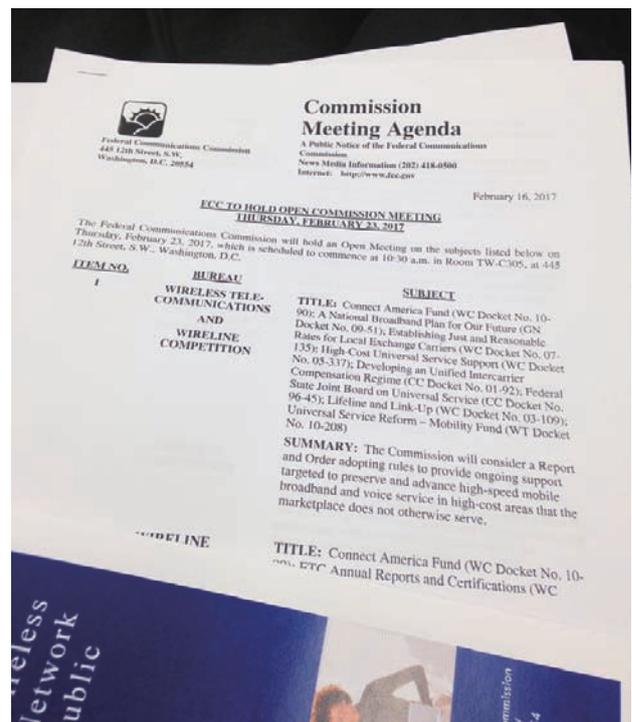
この会議では、6つの議題があり、そのうち1つがネットワー

ク中立性に関するものであった。他の議題は、高速モバイルブロードバンドサービスの推進、次世代テレビジョン標準の提案、AMラジオサービスの活性化策などであった(写真3)。

会議後に定例の記者会見があり、記者からの質問15のうち6つがネットワーク中立性に関するものであり、政権交代後も関心が高いことが伺える^{*19}。Pai委員長は従来から



■写真2. FCC委員会会議の様子 (筆者撮影：2017年2月)



■写真3. FCC委員会会議の議題 (筆者撮影：2017年2月)

*16 この直前に、Rosenworcel委員 (民主党系) も任期満了となっている。このため、2017年4月25日時点で、FCC委員会の体制は共和党系2名 (Pai委員長、O'Reilly委員)、民主党系1名 (Clyburn委員) となっている。

*17 <https://www.fcc.gov/news-events/events/2017/02/february-2017-open-commission-meeting>

*18 1回目の会議は準備時間がほとんどなかったため、本会議がPai委員長が指揮する実質的に初めての会議と言われている。

*19 ネットワーク中立性についての記者からの質問は次のとおりであった。①unpaid prioritization (特定のコンテンツの無料での優先接続) について、②オープン・インターネット規則における通信法第2編適用の扱いについて、③共和党議員との調整について、④規制変更の今後の見通しについて、⑤ホワイトハウスとの調整について、⑥ネットワーク中立性の考え方について、であった。



オープン・インターネット規則について反対の考えを表明している。この日の記者からのオープン・インターネット規制変更についての質問に対するPai委員長の回答は、概ね「全ての可能性について検討中である。議会の両政党を含め、関係者と議論を行っている。」との内容であった。ただし、この日の議題でも、民主党系Clyburn委員の反対にもかかわらずPai委員長が賛成したオープン・インターネット規制の一部修正（小規模ISPに対し、規制の適用を一定期間免除する）が承認されている。このようにPai委員長の意向を委員会会議で通すことは容易であると思われる。

5. おわりに

ここで、最初の問題意識に立ちもどろう。

そもそも米国のネットワーク中立性議論はどのようなものであろうか？

当初の米国の議論は、コンテンツ事業者からネットワーク事業者に対する「インターネット上の全てのデータを平等に扱え」という主張からスタートした。つまり、もともとコンテンツ事業者とネットワーク事業者のビジネス上の争いであったと言える。

議論が広がるにつれ、多様な分野の専門家や一般市民が議論に参加し、様々なテーマでネットワーク中立性に賛成、反対を述べるようになった。ここで特徴的なのは、ネットワーク中立性の賛成派は、必ずネットワーク事業者への

規制の強化に賛成であり、ネットワーク中立性の反対派は必ずネットワーク事業者への規制にも反対であるということである。つまり、ネットワーク中立性という考えに対する賛成・反対とあわせ、ネットワーク事業者への規制に対する賛成・反対が本議論のもう1つの中心となっている。

一方、日本の議論はどのようなものであろうか。日本ではネットワーク事業者からの要望、例えば帯域制御、回線コスト負担、コンテンツ事業者との関係が議論のスタートであった^{*20}。つまり、同じ「ネットワーク中立性」を議論していても、日米で議論の方向性が逆である。米国のネットワーク中立性は「ネットワーク事業者への要請」であり、日本のそれは「ネットワーク事業者からの要請」である^{*21}。

最後に、本稿で述べた米国議論の概要が、日米のネットワーク中立性の違いを理解する参考となり、日本のインターネットビジネス、政策を議論する一助となれば幸いである。

本稿は、日本インターネットガバナンス会議及びInternet Society Japan Chapterワークショップでの発表を基にしている。発表の機会をいただき、関係各位に深く感謝を申し上げます。

<http://igcj.jp/meetings/2016/0927/>

https://www.isoc.jp/wiki.cgi?page=19th_ISOC_JP_Workshop

*20 例えば、総務省「近未来におけるICTサービスの発展を見据えた諸課題の展望」報告書 (P.33) にネットワーク中立性議論の経緯が記載されている。報告書概要 (P.19) では、ネットワーク中立性の関連で、トラフィック増大に対する帯域制御の在り方、レイヤ間での費用負担の在り方があげられている。

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban04_02000097.html

*21 日米のネットワーク中立性の捉え方にこのような違いがあることは、日米のインターネットに関する環境、すなわち法制度、ビジネス、ブロードバンドの普及度等の違いによる。