

ネットワーク中立性におけるマルチステークホルダー・プロセスの役割

Role of Multi-stakeholder Process for Resolving Network Neutrality Issues

渡辺智暁 (わたなべともあき・Tomoaki Watanabe)

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター(GLOCOM) 主任研究員・講師

[Abstract]

This paper, based on a review of discussions about, and history of, network neutrality policy in the U.S., suggests that there is a role for multi-stakeholder process to play in resolving questions and disputes regarding network neutrality. The FCC's approach prior to the Genachowski's chairmanship is characterized by emphasis on ex-post intervention, and there are inefficiencies associated with the uncertainty it creates, including the room for jurisdictional disputes and lack of clear guidelines. Some recent academic, industry, and government proposals call for active use of expertise residing in the private sector through co-regulatory mechanism. Effectiveness of such approach is shown in comparison to other approaches such as more conventional rulemaking by the FCC, ex post adjudication by the FCC, and enforcement only through anti-trust authorities.

[キーワード]

ネットワーク中立性、マルチステークホルダー、共同規制

1. はじめに

ネットワーク中立性は様々な利害関係者が存在し、技術的にも専門性を要求され、政策目標も複数存在する複雑な政策イシューである。米国で中立性に継続的に関心を示してきた規制機関FCC（連邦通信委員会, Federal Communications Commission）も、性急に規則を制定することのリスクに敏感で、中立性に関する問題は個別事例ごとに判断するというアプローチを採用してきた。だが、個別事例毎のアプローチにも固有の問題がある。事業者にとっては何が中立性に反すると判断されるのか、不透明性が高いことである。また、このようなイシューを扱う上での問題は、政府の専門性の不足が政策の失敗につながりやすいことで、これは個別的に扱う場合にも解消されるわけではない。そこで広い範囲の利害関係者が参加する協議のプロセスを通じてより多くの専門的知見を引き出し、合意形成を促すことで政府の失敗のリスクをある程度低減させることができるのではないかと、本稿はそのような問題意識に基づいて書かれている。

ネットワーク中立性は、理論的な危惧に基づいた架空の問題であるかのようにいわれることもあった。また、中立性の定義や問題の広がりについては多様な観点が存在しているため、議論がすれ違うこともある。そこで本稿ではまず、米国における政策論議をとりあげてネットワーク中立性の概念と広がりを見渡し（第2節）、どのような政策目標が意識され、どのような行為が問題にされるのかについてある程度見通しをよくした上で、それがインターネットのあり方に深く関わる重要な問題であり、中立性の適用の仕方によってはインターネットのあり方を強く規定することにもなりうることを示す。それを踏まえて、米国におけるネットワーク中立性をめぐる政策形成と政策論議の展開を手短かにまとめる（第3節）。これまでの経緯は、Brand X と中立性の原則の採用、Comcast 事件と FCC の介入、オバマ政権成立、という主要な出来事を目印として整理する。その中から、FCC のアプローチの変則性と、中立性の政策課題としての幾つかの特徴を指摘する。FCC は典型的な規制制定手続きを経ずに中立性の問題を扱ってきた。また、個別の事例を見ると中立性の原則をどのような範囲の事業者に適用するか、どのような行為を中立性に反するとするか、などについて判断が困難な部分が多くある。更に、違法か否かを分ける鍵になる「リーズナブルなネットワーク管理」とリーズナブルでないネットワーク管理の判別には、業界慣行やネットワーク技術、それらが持つ市場への影響などを理解することが求められるが、そのような専門的知見が FCC には不足している場合がある。こうした要素を考慮しつつ、FCC のこれまでのアプローチについて評価を試みるのが第4節である。ここではより広く、専門性を要求されるような複雑な政策課題を扱う上での政府と市場の役割分担について、また、政府とも市場とも異なる共同規制的なアプローチとそこで活用できるマルチス

テークホルダーによる協議について考察する。最後に、日本への示唆と全体のまとめによってしめくくる。

2. ネットワーク中立性の概念と問題のひろがり

2. 1. 概念の多様性

ネットワーク中立性の概念は、人によって定義が大きく異なる。そのために政策論議が混乱する、あるいは非生産的なものになる、といった指摘がされることもある。本稿では特定の定義を採用してその定義にまつわる政策論議や政府の動向を整理するといったアプローチはとらず、ネットワーク中立性の名の下に行われている主要な議論を一通りとりあげる。そこでまずは、ネットワーク中立性の諸定義についての簡単な概観を提示し、本論文が扱う主題の範囲・広がりをも多少なりとも明確にしておきたい。

ネットワーク中立性は、ネットワークインフラを提供する事業者が、他の事業者やその他のネットワークの利用者と「中立」的に関わることで、特定の事業者を優遇したり、特定のアプリケーションやサービスを不利に扱うようなことがないことを指す。ここで比較的わかりやすいのは、どの事業者に対しても平等に接するというような対事業者中立性だろう。特定の事業者との提携によって提携先のコンテンツだけを配信し、競合事業者のコンテンツの配信を拒絶するといったことが中立性に反する行為となる。自社サービスと他社サービスの場合も同様である。ここで、インターネット上では、サービスやコンテンツを提供しているのは事業者だけではない。そこで、インフラを利用する者に対して平等に接するという対利用者中立性も考えられる。

事業者ではなく、特定のコンテンツ、アプリケーション、サービスの扱いについても中立性が問題にされる。特定のコンテンツやサービスは、しばしば特定の利用者結びついているが、そうでない場合もある。インフラ上で Skype の利用を遮断することや、著作権上共有することが合法的なコンテンツをファイル共有ソフトで共有する行為を妨害することは、事業者や利用者に対する中立性とは異なる。ピアツーピア系のファイル共有や Skype の場合、遮断の対象になっているのは特定の利用者の全てのトラフィックではなく、全てのユーザーの特定のトラフィックだと言える。同様に、特定の端末の利用を妨害することも、中立性の観点から問題にされる。

これらの中立性が期待されるのは、基本的には固定系ブロードバンドのアクセスを提供する事業者 (ISP) である。ネットワーク中立性は固定系アクセス網の規制の議論の中で形成されたものである。だが、例外も存在している。FCC は 700MHz 帯オークションでワイヤレス・ブロードバンドへ (適用範囲がきわめて限定された形ではあれ)、ブロードバンド投資への資金援助の中ではアクセス網 (ラストワンマイル部分のネットワーク) のみならずミドルマイルへの投資プロジェクトにも (これまた限定的な形ではあるが)、中立性原則の遵守を求めた。更に規制制定案告示ではワイヤレス・ブロードバンド全般への適用を提案し、意見を募った。そこで、固定系アクセス網以外は政策の対象にはなりえないとはもはや言えない状況にある。

また、問題になる行為として典型的に考えられているのは、トラフィック「遮断」だが、遮断とは断言しがたいような「遅延」行為もありうる。Comcast が BitTorrent のトラフィックに介入したことについては、送信元を偽装したリセットパケットの挿入という、それ自体は遮断に相当する行為ではあったが、遮断された通信が再開されることまでも妨げるものではなく遅延とすることもできた。だが、そのような遅延が長時間継続すれば、それは利用者側には遮断された場合と同じ効果を持つのでそれを根拠に遮断と判断することも可能だった。このように遮断と遅延は概念上は明らかに異なる概念でありながら、それを現実の事例に当てはめる段になると互いの境界が曖昧になる、あるいはどちらが事例を的確に表しているのかが曖昧になるということがある。そして、遅延であれば中立性の侵害とはいえないとの意見も、Comcast 事件に関しては見られた。これと似た問題として、「優先」は中立性に反しないとする意見もある。

2. 2. ネットワーク中立性と政策目標

これら多様な中立性概念の背景には、重複しながらも、異なる政策目標がある。アクセス網の支配的事業者がその市場支配力をてこに他の領域の競争を阻害することのないように規制をする、という競争政策上の目標がそのひとつである。もっともこのような目標を追求するだけであれば、競争法の当局 (米国では連邦通商委員会や司法省) の管轄事項であって、ネットワーク中立性の主要な議論の場となっている FCC の管轄ではないという見方もできるだろう。そもそもネットワーク中立性が市場の効率性を改善ものであるかについては学説上も解決していない問題であり、一律に事前規制をかける根拠にはなりにくいだろう。

もうひとつは、イノベーションに関わる目標である [1], [2]。インターネット上で様々なサービス、アプリケーションが展開された理由として、インターネットの開放性がしばしば指摘される。インターネットは誰か特定の者に管理されたものではなく、基本的に誰でも接続可能なネットワークのネットワークである。また、特定の

技術標準に従えば事前に誰かに許可をとる必要もなく新しいサービスやアプリケーションを提供できる。ネットワーク中立性はこのような開放性を保証するための政策として位置づけられることがある。アクセス網の寡占化が進むと、例えばベンチャー企業が新規サービスを展開しようと思ってもアプリケーションが遮断され、アクセス網の事業者と提携したり、追加的に料金を支払ったり、申請して事前に許可を得たりしなければエンドユーザーにサービスが提供できない、といったことが起こると考えることができる（実際にそういう事態が起こる可能性がどれだけ高いかについては、さまざまな見方がある）。ネットワーク中立性はそのような事態を未然に防止し、インターネットのイノベーションを促進するための政策と位置づけられることがある。先の競争政策上の目標としてネットワーク中立性を支持する立場とこの立場を比べると、後者はインターネットのいわゆる「上位レイヤー」部分におけるイノベーションを促進することの利益を強調し、中立性を保証することで失われる可能性のある垂直統合的な事業展開の効率性（ここでは特に、あるネットワーク上で提供されるサービスやコンテンツをネットワーク事業者が決めるような事業形態）を強調しない点に特徴がある。このような観点については、ローレンス・レッシングなど一部に有力な支持者が存在しているものの、学説上は明確な答えが得られていない問題と言ってよい。一方で、クリストファー・ユー[3]は、垂直統合や抱き合わせについての経済理論上の研究や実証分析などを概観し、包括的事前規制（中立性侵害の一律的な禁止）がそれらの研究の知見とは合致しないことを指摘する。一般的な理論として、垂直統合によってプラットフォーム事業者が補完財市場の競争を阻害することは経済効率や社会的厚生を損なうものではないとするよく知られた研究もあり[4]、この立場からは、一律に垂直統合を禁止するようなネットワーク中立性の政策には問題があることになるだろう。だが、これに対する反駁も存在している[2]。また、中立性を厳密に追求した場合には、混雑に影響を受けやすい動画アプリケーションなどの分野でのイノベーションがかえって阻害される側面もあり、緊急通信や遠隔医療用アプリケーションなどは、特定の通信を優先的に扱うことが禁じられていない方がイノベーションが起こりやすい可能性があるだろう。さらに、逆説的だが、設備ベースの競争を促進するために垂直統合的な事業展開を規制しないことこそが重要とする立場も存在する[5]。ネットワーク中立性の懸念は、そもそもアクセス網に設備ベースの競争があれば解消されうるとの考え方に立つと、そのような議論も成立する。だが、これと対照的に、上位レイヤーの発達こそが、アクセス網の投資インセンティブを高めるという立場もある。様々なアプリケーションやサービス、コンテンツが存在していれば、エンドユーザーが増え、またより高い料金を払ってもよいと考えるユーザーが増えることになる。つまり、ネットワーク中立性は投資のリターンを改善する効果があるという側面がある。例えば、後に述べるように、FCCは700MHz帯のオークションをする際に一部のブロックの落札者が中立性を遵守するように条件づけたが、この根拠としてワイヤレス・ブロードバンドの発展を促進するという目標を掲げている[6]。

以上のような経済的な政策目標の他に、言論の自由や多様性のための政策としてネットワーク中立性を推進する立場もある。寡占化されているアクセス網の所有者がいわゆるゲートキーパーとなって、エンドユーザーが得られる情報と得られない情報とをふるいわけることがあれば、民主主義の根幹を成すところの言論の自由や多様性が損なわれてしまう。もっとも、この観点から重要になるのは言論の多様性であるため、言論からは速いネット上のさまざまな情報流通については、この立場からどう扱われることになるのか明らかではない。例えば月々の公共料金の請求書をメールで受け取るサービス、遠隔地から自宅にとりつけられた監視カメラの映像を取得できるサービスなどを仮にアクセス網事業者が制限した場合、それが言論の多様性を損なうと批判することは難しいだろう。また、中立性を強制することは、実質的には強制されるネットワーク・プロバイダーの側の言論の自由を制限するという点でも注意が必要である。[7]、[8]などに、そのような制限が持つ法的問題の指摘を見ることができる。

最後に、コモンキャリアや通信の秘密の概念を適用して、アクセス網事業者は通信に介入せず、全ての顧客に等しく通信サービスを提供する義務があると考えられる立場がある。日本でも電気通信事業者に対しては通信の秘密を侵さないことや検閲をしないことが義務として定められているが（電気通信事業法第三条、第四条）、このような立場からアクセス網事業者に対して中立性を要求することが可能である。特に、ディープ・パケット・インスペクションと呼ばれるような通信種別の識別に基づいてパケットの優先度を変更するような場合、それが通信の秘密や特定の相手との通信の検閲などにあたらないかが問題になろう。ちなみに、このような立場からは、中立性の適用対象をアクセス網事業者に限定する理由は乏しく、バックボーンやミドルマイルのプロバイダーに対しても同様の原則を適用することが考えられるだろう。

2. 3. ネットワーク中立性の問題としての広がり

このように重複しつつも異なる政策目標に照らして意義を持つネットワーク中立性だが、その多義性にも助けられて近年は米国で特に論議・研究の題材となっている。例えば米国には情報通信政策に関するイシューを産官

学で議論する学術会議 TPRC (Telecommunications Policy Research Conference) があるが、ここでは 2005 年以来毎年ネットワーク中立性をとりあげるセッションが組まれており、多い年 (2006-2008 年) には 3 つのセッションが存在している。本稿では特に競争政策としてのネットワーク中立性に注目し、以下の整理、分析を進めて行くが、競争政策上の意義に限っても、中立性の概念だけを念頭に置くと見逃されがちな広がりを持っている。

具体的には、電気通信とインターネットの料金・清算制度の違い、いわゆるラストマイル部分のインフラにおける帯域逼迫・エンドユーザーの利用料金体系、混雑対策と公正な競争の線引き、アプリケーションレベルのイノベーション促進と設備投資促進策のトレードオフなどが主な関連イシューである [9]。これら全てについて詳細に述べることは本稿の主旨を外れるが、それぞれについて要点をおさえておこう。

インターネットは、その名前に示唆されるようにネットワーク同士が相互に接続することから成るネットワークだが、その接続の際の料金の支払い、電話における料金清算と大きく異なっている。固定電話であれば、典型的には電話を発信する側が支払う通話料の一部が着信側のネットワークに支払われるという形で清算される。これに対して、インターネットでは、互いに接続するネットワーク間のそれぞれから相手方への通信量がどの程度であり、どちら方向への通信量が多いかを元に料金を精算する。前者の電話方式であれば、一人のエンドユーザーの支払う料金が清算制度を通じて他方のエンドユーザーの使うネットワークにまで支払われることになるが、後者のインターネット方式ではそのような仕組みはない。互いに隣り合った (接続しあった) ネットワーク同士の間で料金のやりとりがあるだけに留まるからだ。インターネットのような清算方式であれば、例えばあるユーザーが YouTube の動画を視聴する場合、動画データが Google のネットワークから視聴者のネットワークへ流れることになるが、視聴者の使うアクセス網と Google (YouTube の母体) が持つネットワークとの間に他のネットワークが介在していれば、アクセス網と Google の間に直接の料金の支払いは発生しない。こうした仕組みがあることが、メディアで広く報道されたいわゆる「ただ乗り」論の背景にはあると言える。

これと密接に結びついているのが、動画サービスの普及にともなうトラフィックの増大・帯域の逼迫と、エンドユーザーの料金体系である。単純化して言えば、動画サービスを快適に視聴できるようにするために必要なネットワーク増強のコストを、仮に YouTube のような事業者が負担できないとすると、ネットワークのエンド・ユーザーに負担させることになる、という考え方である。より具体的には、これは従量課金、通信総量の段階別定額課金といった通信料に応じた料金を課すという考え方になる。ここ数年の間に、米国のプロバイダーはこのような料金制度の導入を試みている。

このように料金制度を変更することでネットワークの増強コストがカバーできるかどうかは必ずしも明らかではなく、楽観しない方がよいとの試算もあるが [22]、いずれにせよ、ネットワークの増強がトラフィックの増大に追いつかない場合は、ネットワークの混雑が発生しやすくなる。この際に、アクセス網側で一定の技術的措置を講じることにより、ヘビーユーザーや特定のアプリケーション・サービスなどを対象に帯域の消費を制限するといった方策が考えられる。このような措置がプライバシーや通信の秘密の侵害にあたる可能性があることは既に述べた通りだが、同時に競争政策上も問題になりうる点を含んでいる。様々な種類の通信の中で、特に大量のデータ転送を発生させるのは動画の転送である。そこで、帯域を消費するアプリケーションというのは動画を転送するファイル共有アプリケーションであり、サービスとしては動画視聴・配信サービスであり、コンテンツとしては動画コンテンツであり、ヘビーユーザーは動画を多くダウンロードないし視聴するユーザーであるという傾向が存在する。一方で、米国ではアクセス網事業者は自前の動画サービスを提供しているという事情がある。バライゾンであれば FiOS のテレビサービスが、AT&T であれば U-Verse が、コムキャストであればケーブルテレビサービスがそれにあたる。こうした事業者にとっては、ブロードバンド・サービスのエンド・ユーザーが YouTube のような第三者の動画サービスを利用し、あるいは BitTorrent のようなファイル共有サービスや Netflix の動画配信サービスを通じて動画をダウンロードして視聴すると、帯域は消費されるけれども追加的に収入が発生することがない。それに対して自社の動画サービスを視聴してもらえれば広告収入の増収や、ビデオ・オン・デマンドやペイ・パー・ビューの売り上げの増加などにつながる傾向にある。こうした事情を考えると、「帯域を大量に消費するユーザー、アプリケーション、サービスを対象に消費帯域の制御を行う」といった一見中立的な方針も、実際にはアクセス網事業者がビデオ分野のライバル事業の展開を狙い撃ちする方針とかなり似た効果を結果として持つ可能性がある。帯域の逼迫を放置して混雑を発生させることは必ずしも最善の方策ではなく、帯域制御をすることが正当だと考えられる状況が存在することは多くの者が合意するところである。だが、具体的にどのような条件が揃えば正当になるのか、それを誰がどのような手続きに従って判断したらよいかについては、明白とは程遠い状況にある。

最後に、ネットワーク中立性は、アプリケーションやサービスのイノベーション促進と、設備投資の促進策のトレードオフにも関わりがある。米国ではアクセス網事業者がビデオサービスを展開していることは上述の通り

だが、その他にもアクセス網事業者は増強された帯域を活用する様々なサービスを展開することが考えられる。その際に、アクセス網事業者が独占排他的に「自社網上ではこのサービスを利用できるが、他の類似のサービスは利用できない」という形でサービスを提供するのは妥当であろうか？ そのようなサービスを提供することでネットワークへの投資を回収する収入源を増やし、ひいては投資インセンティブが高まるということであれば、ネットワーク設備の増強を是とする立場からは優れた政策であるようにも考えられる[10], [11], [5]。だが、ネットワーク中立性推進論者の立場からは、そのようなネットワーク上のサービスの排他的提供はアプリケーションやサービスのイノベーションを阻害する要因だということにもなる([1])。ここでは、ネットワーク投資を促進することと、ネットワーク上で展開されるサービスやアプリケーションのイノベーションを促進することが、トレードオフの関係になっているようにも見る事ができる。(但し、これに関して注意が必要なのは、インフラレイヤーと上位レイヤーとの関係はトレードオフだけではなく、互恵的な側面も持っているということである。上位レイヤーが充実すればインフラレイヤーは利用者、利用量が増えるという恩恵をこうむるし、インフラ投資が起これば上位レイヤーにとっては潜在的な顧客数が増えるという恩恵をこうむる。)

このようにネットワーク中立性の定義や、政策目標や、中立性と密接に関わっている政策課題や産業の実態を概観してみると、この問題の持つ重要性が明確になる。中立性の政策をどう定めるかによって、ブロードバンドネットワークのインフラの敷設や普及、オンライン・サービスの発展に大きな影響を与える可能性がある。ネットワーク中立性を正面からとりあげる政策論議は、日本では「ネットワークの中立性に関する懇談会」の終結を持って一段落した感があるが、その重要性は今日でも変わっていないと言ってよい。また、次節で見るとおり、米国でも「小康状態」を経験した後に再び問題が顕在化するという経緯を辿っていること、問題の根底にある帯域逼迫やアクセス網の寡占のような状態が特に解消しているわけではないことを考えれば、今後もネットワーク中立性は課題であり続ける可能性がある。

2. ネットワーク中立性をめぐる政策形成と政策論議の展開

ネットワーク中立性が政策課題として意義を持っているとして、それをどのように解決するべきかは、様々な論じることができる。本稿では特に米国の政策過程や制度設計面に注目した検討を行う。

FCCは中立性を重視するという見解を示しつつも、規制として定める典型的な手続きをとることなく、大きな中立性違反事例(Comcast事件)を迎えてしまったことが、米国における中立性の扱いの経緯から見て取れる大きな特徴である。FCCは拙速な規制制定もたらす被害を意識しつつ、個別の事例に即して違反行為の違法性を判断するという基本姿勢を貫いており、それ以外については実験的・限定的に中立性を導入・拡大するといった形をとってきていることがわかる。ただ、FCCの掲げる中立性の原則は、一貫したものではなく、5年ほどの期間の間にいくつかの変遷を経ていることもわかる。同時に、定式化を避けて来たことの代償としてFCCの管轄をめぐる混乱・論争を招き、解決を複雑にすることにもなった。

これら3つの特徴は、互いにある程度関連がある。中立性は、原則としては比較的単純ではあるものの、その具体的な運用は簡単ではない。一般原則なので適用範囲を拡大することも可能であり、固定系ブロードバンドだけでなく、ナローバンドや無線系インターネット、ミドルマイルなどにも適用することは考えられる。運用が簡単ではないために、FCCはその詳細を定義することをためらう合理的な理由がある。だが、FCCはその躊躇が過剰であったために、定式化をしないばかりか、典型的な(従って比較的批判に強い)規制制定手続きを踏む事すらしなかった。それが管轄をめぐる混乱・論争を招いたと考える事が出来る。

本稿の限られた紙幅の中で詳細を論じることができないが、中立性侵害事例(またはその候補として論じられたもの)、FCCの政策動向などを整理するとおおよそ次の表-1のようになる。

表-1 ネットワーク中立性の扱いをめぐる主な流れ

〈前史〉		
2001. 10	M&A 条件	AOL タイム・ワーナー合併
2004. 02	原則提唱	パウエル演説
2005. 02	個別介入と同意判決	マディソン・リバー事件
〈Brand X 判決以後〉		
2005. 08	政策声明	ポリシー・ステートメント採択
2005. 10	M&A 条件	AT&T- SBC 合併 ; Verizon- MCI 合併
2006. 12	M&A 条件	AT&T- Bell South 合併
(2006-07)	議会での議論	(2006 年に特に通信法改革論議の争点に。法案は通過せず。)
2007. 03	調査告示	ブロードバンド産業実態
2007. 07	電波免許条件	700MHz 帯 C ブロック
(2007. 08)	(論争)	AT&T による Perl Jam 検閲
(2007. 09)	(論争)	Verizon によるショートコード交付拒絶
2008. 01	意見召集	ショートコード交付の扱いについて (2007. 12 の請願を受けたもの)
〈Comcast 事件〉		
2008. 08	個別介入と命令	Comcast 事件 (2007. 11 の請願を受けたもの) ; (FCC の管轄権があるかをめぐり、Comcast が提訴 ; FCC の命令内容には自主的に従った)
(2008. 12)	(論争)	Google のキャッシングをめぐる論争
〈オバマ政権成立以後〉		
2009. 07	資金提供条件	BTOP、BIP ブロードバンド投資助成
2009. 10	規制制定案告示	オープン・インターネット
2009. 09-	情報収集	Google Voice の通話先制限
2010. 04	判決	Comcast 事件高裁判決

今日米国に見られるネットワーク中立性の基本的な形は、広く言われているように、パウエル委員長による演説での4原則の提示に端を発している。それから1年半ほど後、マーティン委員長下のFCCが政策声明の採択という形で4原則を少し変更したものを告示する。これは、ケーブルおよびDSL系ブロードバンドのアクセス網の規制緩和を実施し、回線開放義務を大幅に縮小したことに伴い、いわば新たな(それまでよりも後退した)規制のラインを示した。回線開放を通じたサービス競争については米国はあまり期待しなくなったが、競争が減ったブロードバンドISP事業者がコンテンツ領域の競争を歪めたり、利用者の情報、サービスへのアクセスを損なう可能性がより高まることに対応した政策であると言える。

FCCが規制を制定する際の典型的な手続きのひとつである規制制定案の告示はポリシー・ステートメントの採択から4年を経て、ゲノコウスキー委員長下でようやく始まった。その間は、個別の論争のほか、M&Aや電波オークション、ブロードバンド関連のプロジェクトへの資金援助などに際して政府が課す条件として少しずつ導入されて来た。原則を精緻化する試みは行われてこなかった。ゲノコウスキー下の規制制定案では、「リーズナブルなネットワーク管理」について多少の具体化が見られたものの、今後も中立性は原則として採用するだけで、個別の事例毎に判断するという姿勢は変更していない。

その4年間を見ると定式化への意志を全く欠いていると言えるほどではないにせよ、いくつかの理由によって定式化が避けられた、あるいは阻まれたと言える。その理由のひとつは、ネットワーク中立性を杓子定規に適用してしまうと業界では受け入れられているような慣行までもが突然違法となってしまうという厄介さである。パウエル委員長による4原則の提示からマーティン委員長によるポリシー・ステートメント化の際に、ネットワーク中立性の原則に従わない行為であっても、リーズナブルなネットワーク管理であれば問題としない旨を付記したが、これはこの問題への対処になっている。だが、どのような行為がリーズナブルなネットワーク管理であるかについては、FCCは十分な知見を持ち合わせていないため、調査告示によって知見を収集しようと試みた。また、Comcast事件が起きた際にも同様に情報提供を呼びかけている。この試みは、Comcast事件に関してはあまり成功しなかったようである。Comcast事件についての裁定で、FCCはComcastも、同業他社も、ネットワーク管理の実情については明確な情報を提供していないと述べている。このような情報不足と、Comcast事件が提起した

ネットワーク中立性の困難さを考えるなら、FCC が定式化が時期尚早だと考えたとしても無理はないだろう。だが、同時に、結局のところ「細かなルールを作成せずに個別事例ごとに原則を適用する」という規制を制定するのであれば、何も 2009 年まで待つ必要はなく、政策声明を採択する際にそのような手続きを始めているべきだったとも言える。

また、FCC の中立性についての考え方はパウエル演説から規制制定案告示までの 5 年余の期間中に変化して来ている。例えば、情報開示を重視するかどうかについてはかなりのぶれがある。パウエル演説で提唱された 4 原則中にはサービス、プラン情報へのアクセスが盛り込まれていたが、ポリシー・ステートメントには盛り込まれていない。それが、規制制定案告示に盛り込まれた規制制定案には復活している。この復活の背景には、Comcast 事件で Comcast 側が情報を十分に開示しておらず、FCC にも、個々の利用者にも、どのような条件でどのような帯域制御が行われているのかがわからなかったことだろう。その他の変更点も概観できるように、要点をまとめると以下の表-2 のようになる。

表-2 ネットワーク中立性原則の主な変遷

	パウエル演説(2004. 2)	ポリシー・ステートメント(2005. 8)	規制制定案告示(2009. 10)
コンテンツ	合法的コンテンツへのアクセス	同左	同左
アプリケーション	アプリケーションの使用	アプリケーション使用とサービスの利用	同左
デバイス	個人用デバイスの接続	合法的デバイスの接続	同左
情報開示	サービス・プラン情報へのアクセス	(該当項目なし)	中立性の便益を享受するのにユーザーが必要な情報
競争	(該当項目なし)	ネットワーク、アプリケーションとサービス、コンテンツそれぞれのプロバイダーの競争の便益の享受	同左
非差別	(該当項目なし)	(該当項目なし)	コンテンツ、アプリケーション、サービスの非差別的扱い
主な例外	サービス・プランの規定	「リーズナブルなネットワーク管理」	リーズナブルなネットワーク管理(やや詳細な定義)、司法・保安上のニーズ

ネットワーク中立性は、複雑で、変化の激しい領域に関わる政策課題でもある。規制制定案告示において提示されている規制案が、6 原則を(ポリシーステートメントよりもやや正式な形で)採用し、その上で個別事例毎の裁定によって問題を解決していくという案になっているのも、同様の事情によると思われる。また、ブロードバンド投資への資金援助の条件として出されたネットワーク中立性関連の規定にも、「受け入れられるレベルのサービスを全ての顧客に提供するために一般に受け入れられている技術的な手段を用いること」([to] employ generally accepted technical measures to provide acceptable service levels to all customers) は問題ないとの解説がつけられている。2006 年に出されたネットワーク中立性を扱う法案の中には、ポリシー・ステートメントよりもやや踏み込んだ形で中立性を定義するものがあったが(例えばいわゆる Dorgan-Snowe 法案)、そのような法案が成立しなかったことは、法の変更が規制の変更にくらべて遥かに時間がかかることを考えると、幸いであったように思われる。電波オークションに際して限定的にしか中立性の条件を課さなかったことや、大型合併に際しても、企業側が提示した中立性遵守のオファーを FCC が受け入れるという形をとったことにも、一定の意義があるように思われる。

もうひとつ、定式化が行われなかった背景には、この問題が党派間の対立とおおよそ重なっていたことも影響

しているだろう。規制された競争や言論の多様性を重視する革新派はネットワーク中立性を支持し、大手企業の事業の自由を重視する保守派やリバタリアンはこれを批判する、というような対立の構図をとりがちであり、オバマ政権の成立は保守党から革新党への政権交代であったため、ネットワーク中立性へ従来よりも注力するようになった、という面がある。

だが、FCCが2009年に至るまでの4年ほどの間にポリシー・ステートメントという形でしかネットワーク中立性を提示しなかったことには、問題がなかったわけではない。ひとつには、より正式な手続きを踏まなかったことで、Comcastによる訴訟の際にFCCがこの問題について管轄を有しているかどうか争点化することにもなった。米国ではこのような重要な決定について事業者などが提訴するのは珍しいことではないため、Comcastによる訴訟自体は避けられないものであったかも知れないが、2005年の時点でポリシー・ステートメントを発表する代わりに、同内容の基準によって裁定ベースで個別に苦情を処理するという規則を制定することで、管轄の問題を避けることはできたように思われる。つまり、2009年になって始めたことを当初からやっておけばよかったのである。もうひとつ、個別事例ベースの判断というのは、一般的な規則を杓子定規に適用することで生じる失敗を避ける効果があるが、個別事例ごとの的確な判断ができることを保証するものではない。Comcast事件でネットワーク管理の実態について十分な情報提供が得られなかったと述べて判断を下したことからも、それが杞憂ではない可能性が伺われる。なお、本稿提出時点になって、このComcast事件をめぐる高裁判決が出て、FCCにはComcastに中立性侵害（とFCCが判断した行為）の中止などを命じる権限がないとの判断が示された[14]。この展開は、中立性の基準や運用体制をめぐる議論と共に、FCCの権限の有無が今後も議論されることを意味し、ある意味で非効率な政策論議が続くことになる。

4. 政府と市場の役割分担、共同規制の役割

4. 1. ネットワーク中立性の扱いづらさ

第3節で述べたように、米国におけるネットワーク中立性政策は、典型的な規制制定手続きを経ず、事例別の判断、吸収合併の際の当事者からの中立性遵守の約束の受諾、電波オークションの入札条件や資金援助の条件、といった形で扱われて来た。これはFCCの管轄についての議論を巻き起こし、政策論議を拡散させるという損失を招いた。また、Comcast判決が出るまでの期間は特に、FCCが何を中立性違反と判断するかについて不確実性が高い状態が続いたという問題もあった。「原則」として提示されたものの詳細化・具体化についても、その試み（調査告示）はあったが実現しないままになり、FCCはその際に寄せられた情報を活用しつつ改めて規制制定の手続きを進めた形である。このような経緯を辿った背景にはネットワーク中立性の扱いづらさがある。本節ではこれをより掘り下げてとりあげ、対策のひとつとして、共同規制を提案したい。

第1節で見たとおり、ネットワーク中立性は論者によっても定義が異なり、複数の政策目標に関連しており、更に、関連する 이슈が広いために様々な利害関係者がいることから、議論が複雑になりやすい。また、技術的な専門知識なしには厳密な定義やその運用が難しく、明確な定義があったとしても問題の発見・的確な判断といったエンフォースメント上の課題もつきまといがちな 이슈でもある。ネットワーク技術やビジネスモデルなどの変化への対応も必要になる。つまり、政府の失敗が起こりやすい 이슈である。それに加えて、利害関係者にとってステークの高い 이슈、ブロードバンドの普及・発展という比較的重要度の高い政策目標にとっても重要な政策課題になっているため、政府が失敗した場合のコストも大きい。政策目標が複数存在していることも、事態を複雑にする。

4. 2. 競争法当局か専門的規制機関か

定式化しないことのコストを低く見積もる場合は、FCCは一切関与せず、ネットワーク中立性の侵害によって市場の失敗が生じた場合にのみFTCやDOJが介入するという形が考えられる[11]。だが、このような制度には3点の明らかな問題がある。

ひとつは、専門性の不足である[23]。ネットワーク中立性は、情報通信を専門に扱う規制機関であるFCCにとっても、専門性が不足することがある、扱いにくい問題である。競争法当局であるFTC、DOJは通信分野についての専門スタッフを多く有しているわけではなく、全産業を監視対象としているため、専門性は低い。そこで、事後的な規制によって市場の失敗に対する介入のみを行うことを求められても、問題の発見が遅れる、判断を誤るなどといった形で政府の失敗が十分に起こりうることになる。もうひとつは、機動性の不足である。マイクロソフトやAT&Tをめぐる過去の反トラスト訴訟の例が示唆するように、DOJの介入は法廷闘争の末に是正措置や和解に至るため、仮に専門性の欠如による判断ミスがないとしても、手続きに時間がかかり過ぎるという問題もある。

3点目は、複数の政策目標を扱いづらいことである。ネットワーク中立性の政策目標が単なる経済的な効率性に限られない場合には、このようなアプローチは失敗する可能性が高まる。言論の多様性を確保する手段としてこの政策を位置づける、あるいは、コンテンツ、サービス、アプリケーションといった上位レイヤーでのイノベーションを促すためにネットワーク中立性を重視する、あるいはブロードバンド・インフラへの投資促進という目標を念頭におきつつ政策決定を行う、といった場合には反トラスト法に基づく介入だけでは足りない。これまでに米国で議論された事例の内、Verizonによるショート・メッセージ用のショート・コード配布の問題、AT&TによるPerl Jamのコンサートの一部検閲、といったコンテンツに関わる事例は言論の多様性確保に関わりがあり、iPhone利用者はGoogleVoiceとAT&Tの間の選択ができないという事態も、iPhone以外のスマートフォン端末があること、その他のモバイル通信手段があることなどを考えると、反トラスト上は大きな問題はないということになる。

経済的効率の達成という政策目標に限っても、FCCのネットワーク中立性の方針には誘導的な側面がある点が、反トラストとのアプローチの大きな差になっていると言えるだろう。700MHzオークションの際に中立性の条件を課した背景には、この帯域を活用して成立するワイヤレス・ブロードバンドが固定系ブロードバンドの競争相手にもなりうる重要な通信手段だという認識と、その発展のためには端末やサービス、アプリケーション、コンテンツなどが自由に事業を展開できるオープンな環境があることが有効だという認識があった。そのような環境があることで、エンドユーザーにとってのワイヤレス・ブロードバンドの価値が高まると考えればそれは（議論の余地はあるにせよ）理解できない考え方ではない。だが、そのように事業・市場の発展を実現するためにネットワーク中立性を要求するという誘導的な政策はFTCやDOJのアプローチとはかけ離れている。誘導的政策自体を否定的に捉える立場からは問題にならない点だが、例えばインターネットが有してきたオープンさが維持されるべきだとする立場からは、競争法当局のみには任せられないという根拠になる。

4. 3. 市場の失敗の見積もり

ただし、そもそも市場の失敗が起きるような市場構造やインセンティブ構造がないという前提に立つことで、FTCやDOJの失敗から来るコスト等は問題視しないというアプローチも考えられないわけではない。米国のISP市場は一方では複占（ケーブル系と電話系）だとされつつも、それよりも多くのプロバイダーが存在するという主張もないわけではない。そうした立場に立つならば、ISP間の選択肢がある市場では中立性が損なわれて発生する損害はスイッチング・コストと同等程度のレベルに過ぎないことになる。もっとも、スイッチング・コストには、端末価格（ワイヤレス系の場合）や初期工事費用と結びついているもの、パッケージ・ディスカウントと結びついているもの（ケーブルテレビとブロードバンド、VoIPなどのセット価格になっている場合）、契約期間上の制約に関わるもの（早期解約料がある場合、2年間などの契約期間を前提に割引を設定している場合）、メールアドレスなどその他のサービスと結びついているもの、などがあり、これが、ISP間の競争の妨げにならない程度に十分に低いといえるかどうかは疑問の余地があろう。また、Comcast事件が示唆しているように、情報開示が不十分な場合にはそもそもエンド・ユーザーはISPを切り換えることで何が変わるのかを十分に比較することもできない可能性がある。そこで、ネットワーク管理の実態や混雑の発生頻度、ブロックや遅延の対象となっているユーザーの数や、具体的なアプリケーション、サービス、コンテンツなどについての情報を提供する義務を一律に課すことには、ある程度の意味があろう。

同じく市場に任せるとする観点からは、Googleのようなメジャーな上位レイヤーの事業者は、そもそもネットワーク中立性の遵守が求められなくなった場合には、ブロードバンド・プロバイダとの交渉上有利になる可能性も指摘できる。スポーツ系のコンテンツ事業者の中には、ケーブル事業者と対等かケーブル事業者よりも優位な立場で価格交渉をするものも存在している。GoogleやFacebookといった人気のあるサービスの提供者と、地域のISPとの間にも同様の力関係が成り立つ可能性が考えられるだろう。そこで、ネットワーク中立性の遵守を一切求めなくとも、少なくとも短期的には消費者の便益が大きく損なわれることはないとも考えられる。

以上をまとめると、競争法当局に任せるとするアプローチを採用するには、市場競争がうまく機能するという前提と、政策目標上は市場の失敗を防ぐことが重要で市場の誘導による効率性の達成や、言論の多様性などの政策目標の追求は重要ではなく、専門性が限られた競争法当局が問題を扱うことで起きる判断の誤り（政府の失敗）から来るコストや迅速性の欠如から来るコストも許容範囲に納まる、といった条件が必要になる。筆者の見方では、そのような条件はどうやら存在しておらず、現段階でネットワーク中立性を競争法当局に委ねることは望ましくはない。誤解を避けるために付記しておく、このような議論は、ネットワーク中立性を非常に緩やかにしか適用しない場合であっても、同様に成り立つ。すなわち、ブロードバンド・プロバイダーが特定のアプリケーションをブロックすることに非常に寛容だが、その影響が甚大な場合には政府が介入する、というようなネット

ワーク中立性の政策を実施する場合であっても、やはり競争法当局よりも FCC の方が適任であると思われる。

4. 4. 共同規制的アプローチの可能性

相対的には FCC が個別事例毎の判断をするようなアプローチがよいとしても、そこにどの程度の高いパフォーマンスを期待できるかは問題が残る。FCC の有する専門性は十分とは言えず、個別事例毎の判断は予測可能性が低いという問題があるためだ。FCC が専門性の不足を補う手段として活用しているプロセスにパブリック・コメントがある。調査告示や規制制定案告示、Comcast 事件のような苦情に対するコメントと、コメントに対する反論を求めるといったものである。Comcast 事件についてはこれが必ずしも成功していないことが伺えるため、これもまた十分ではない。但し、FCC が 2009 年の規制制定案告示で OpenInternet.gov というサイトを立ち上げ、パブリック・コメントの募り方に多様性を持たせたり、意見を提出しやすい環境を用意するなど、工夫を加えている点は注目に値しよう。また、規制制定案告示の文書中に既に制定する規制の原案が具体的に述べられていることは、その具体的な方針の長短についての掘り下げた議論を可能にするだろう。

だが、そうした取り組みよりも遥かに目立たないものの注目に値するように思われるのが、学説上も一部で注目され、また実際の政策上も採用され始めている共同規制的なアプローチである。すなわち、当事者・利害関係者間の協議による問題解決をうながし、政策決定や実施に活用するものである。民間自主規制や共同規制と呼ばれるアプローチは一般にこのような形で物事を扱い、事業者が有している専門的知識を活用するひとつの手段になっている。もっとも、自主規制は時に特定の業界（例えば ISP など）のみが集まって業界慣行を改善するといった形をとることがあるが、ネットワーク中立性のように多様な利害関係者が存在している場合には、マルチステークホルダーの参加に基づく協議が必要になる。また、それを政府が後押しし、監視するといった側面が重要になることから、ここで必要とされているのは「自主規制」というよりも政府と民間の役割分担に基づく問題解決という「共同規制」のアプローチだということになる。自主規制と共同規制は、部分的には同じ制度を指して用いられることもある用語だが、後者は政府の役割を明示的に認める点に特徴がある。政府の役割は個々の共同規制の事例ごとに様々だが、米国で議論され、導入が検討されつつあるのは、政府の役割が監視・後押し役となるようなものである。

情報通信政策分野では、有害コンテンツ規制やプライバシーの扱いなど、自主規制や共同規制の顕著な例が見られ、IETF や ICANN などを分析対象としてとりあげたインターネットガバナンスに関わる研究は日本にも米国にも比較的豊富な研究・紹介がある。（もっとも、インターネットガバナンスにおけるマルチステークホルダリズムは、異なる立場の意見を代表させるための仕組みという色合いが濃く、筆者は意見の収集やバランスよりも専門的な知識の収集に力点をおくため、参考にならない面もある。）インフラ分野の政策課題については、そのような議論はほとんど存在していないが、ネットワーク中立性についてはこのような枠組みで扱うことにメリットがあるように思われる。欧州委員会の報告[18]、英国情報通信庁のパブリックコンサルテーション[19]では情報通信分野の自主規制や官民共同規制の活用法について現在も検討していることが伺えるが、この背景には自主規制についての欧州での政策論議と研究の蓄積がある。（情報通信政策分野では、他に[20]、[21]など。）

共同規制の具体的な例は、オバマ政権下で導入されたブロードバンド投資への資金援助にある。資金援助の条件についての文書では、既に記したように、中立性の原則を遵守することを要求しつつも「受け入れられるレベルのサービスを全ての顧客に提供するために一般に受け入れられている技術的な手段を用いること」は問題ないとの解説が述べられている。これは、一般的に受け入れられている技術的なネットワーク管理手段などを FCC の価値判断の対象から除外するものであり、専門規制機関である FCC よりも業界の確立された慣行を上位に位置づけるものともとれる。このような技術的手段は、通常、市場の取捨選択の中だけで形成されるものではない。インターネットに関わる部分では、IETF などマルチステークホルダーが参加する場での協議がスタンダードの形成に果たす役割も大きく、市場競争とは異なる相互作用が生み出している面がある。

また、もうひとつ、FCC の規制制定案告示の中では、技術的諮問委員会 (Technical Advisory Committee) の設置が提案されている。これは FCC に不足している技術的な専門性を補うための仕組みであり、多方面からの参加に開かれており (inclusive, open) かつ透明な (transparent) プロセスとして提案されている。

共同規制の活用可能性についての学術文献に目を向けると、情報通信分野では Phil Weiser と Kevin Werbach が近年発表している論文が興味深い考察を展開している。Weiser は[23] でインターネット規制の未来型を模索する論考を展開し、バックボーン同士、アプリケーションとネットワークなどの接続が停止すると利用者の便益を損なうことに注意を促し、そのような切断を防ぐための制度的な工夫を提唱する。より具体的には、FCC による自主規制団体の活用や、個別的に介入する裁定の活用などが提案される。この両者は、個別的紛争解決の場として自主規制団体を位置づけ、その仕組みで解決できない案件を FCC が担当する、といった形でひとつの制度・

環境を形作ることになる。また、[24]では、AT&T とマイクロソフトの2つの訴訟（およびそれに対する和解案の内容）をとりあげ、これらのケースが支配的プラットフォームのインターフェース情報公開や互換性に対する是正措置を含んでいる点に注目して、そのような課題の困難さや解決のための制度的工夫を論じている。その中で注目されているのが、標準化団体や技術委員会の活用である。一方 Werbach は[25]でホワイトスペース、中立性などの問題を FCC が扱う上で民間の自主規制のプロセスが担える役割があることを指摘している。両者とも、情報通信政策の課題が複雑で、変化に対応する必要があることを強く意識しつつ議論を行っており、その中で共同規制のアプローチに注目している。また、両者とも、インターネットを扱う政策の課題が競争というよりも相互接続の促進・確保にあると考えている点も認識が共通している。

特に Werbach 論文では、オープンなプロセスを通じて形成される標準などの合意をセーフハーバーとして扱うことを提唱しており、興味深い。すなわち、中立性の定義についての民間の合意がある場合に、その定義に外れない形で行動していれば中立性の侵害を判定される可能性がない、という制度を設けるという案である。既に述べたように、複雑で、変化が早い領域での事後的な政府介入を認めることは、ともすれば事業者にとっての予測可能性を低下させてしまう。（どのような行為が介入の対象になるのか予測がつきにくいために、萎縮効果が大きくなってしまふ。）だが、事前に中立性を定義し切ることなく、部分的にセーフハーバーを切り出すことで、柔軟な判断の余地（事後介入の余地）を残しつつも、多様な専門家の判断が一致するような部分については予測可能性の高さをある程度確保するという制度設計は、この困難な政策課題を扱うアプローチとしては、優れたものと思われる。

更に、規制制定案告示に反応する形で、民間からも興味深い動きが出てきている。Google と Verizon が共同で規制制定案告示に寄せたコメントでは、このようなマルチステークホルダー型の協議プロセスを活用するようとの意見が述べられ[26]、（ともすれば利害関係が対立しがちな両者の共同コメントであったことも相俟って）注目を集めた[27]、[28]、[29]、[30]、[31]。Verizon は Comcast 事件についての FCC の決定が出た際にも、業界自主規制の必要性を指摘するコメントを出しており、その路線と重なるところがあるものと考えられる[32]。内容的には技術的諮問グループ（Technical Advisory Groups、複数形であり TAGs と略されている）が幾つかの役割を担うことを提案している。その一つがベスト・プラクティスの指定であり、ネットワーク中立性の原則を満たすようなネットワーク管理や情報開示のプラクティスを指定し、セーフハーバー的な意味合いを持たせることを示唆している。また、[23]同様、紛争解決の役割も担うことができるとしている。政府はこのような民間自主規制と市場が失敗した場合に介入するものと位置づけている。

Werbach の案を採用し、共同規制的なアプローチを事前（セーフハーバー設定）、事後（紛争解決）の両面で活用すると仮定し、それをその他のアプローチ（FCC による規制制定、個別事例毎の裁定、競争法当局による担当、制定法）についてこれまでに議論した長短を要約すると、おおよそ次の表3のようになる。

表-3 アプローチ別の相対的長短

	FCC 規則	FCC 裁定	反トラスト	制定法	共同規制
専門性	△	△	×	×	○
柔軟性	×	○	○	×	△
迅速性*	○/△	△	△	○/×	○
予測可能性**	○/△	×	×	○/×	○/△

*迅速性の基準となる所要時間については規則・法改正などが必要な場合は該当セル内を2つに分け、改正が必要な場合を斜線の右側、そうでない場合を左に配した上で以下のように考えた：議会による法改正は数年～；FCC 規則制定・改訂は数ヶ月～；FCC 裁定・同意判決や和解は1ヶ月～；規則や制定法に基づく判断（事前判断）は実質的に時間がかからない。

なお、全てのアプローチについて、裁判にもつれ込む可能性があり、そうなると最高裁判決まで数年以上の時間を要する可能性が出てくるため、迅速性はそうならなかった場合のスピードを指すことになる。

**予測可能性については、一部について既存の規定で対応する場合と規則や法の改正で対応する場合を分けた。左右の配置は

迅速性と同じである。

このように、共同規制的な仕組みは決して万能ではないものの、他と比べるとやや欠点が少ないと期待できると筆者は見ている。但し、顕著な欠点がないわけではないため、それらについても言及しておく必要があるだろう。ひとつは、利害関係者間のパワー・バランスが欠けている場合の問題である。米国であれば、Comcast や Verizon、AT&T、Google などが議論のテーブルに着かなければこのような議論は実効性が限られるし、また、こうしたプレイヤーが参加はするものの少数意見に固執し続けると、それによって迅速性が損なわれるだろう。その少数意見が特定少数者の利害を代弁するものであるにも関わらず、「この参加者の合意が得られなければ実効性も担保できない」といった理由で他の参加者が譲歩するなら、それは全体の利害を損なうことにもなるだろう。こうした問題はガバナンスを適切にデザインすることである程度は避けることができる。FCC がそのプロセスを監視し、決定を覆す余地もあるだろう。またインターネットについては、既に上位レイヤーにも下位レイヤーにも大手事業者が存在している。そこで、マルチステークホルダー的な構成ができる限りは、このようなリスクが高くないと見ることもできるだろう。

もうひとつは、協議にかかる時間とコストである。標準化のプロセスなど、継続的な協議を経て合意を形成するアプローチは時に長い時間を要するものになり、人的コストも膨らむことになる。決定の迅速さは、ネットワーク中立性のような問題を扱う上では重要なパラメーターだが、例えば通常の規制制定プロセスで FCC が規制制定案告示の文書を用意し、情報を収集した後決定を下すまでの時間と比べて、長くなる場合もあるだろう。だが、利害関係者間の自主協議であれば、専門家間でより早期に問題を提起・協議し、FCC に任せる場合に比べてより早期に結論を出せる可能性はあるだろう。つまり、ある問題について結論を得るまでに仮に FCC が 5 ヶ月、利害関係者間の自主協議が 7 ヶ月かかるとしても、利害関係者間の自主協議の場では問題の発見や発議が FCC よりも半年程度早くできるのであれば、結果として合意が成立して、事業者にとっての不確実性を減らすことができるタイミングは、早い時期になる。これはコスト面の問題を解決しないが、事業者にとってはメリットのある側面である。とは言え、そもそも業界側に合意を形成するインセンティブが欠けていけば、早期に問題に対処することは望めないだろう。(例えば、1996 年法には、ケーブル用のセット・トップ・ボックス (STB) をアンバンドルする主旨の規定がある。この実現は 2000 年までを期限とし、バンドルされた STB の提供は 2005 年までに停止するという規定もあった。だが、ケーブル事業者と機器メーカーの間の協議に時間がかかったこともあり、停止期限は 2 回延長され、2007 年になった。加えて、協議の結果開発された機器は双方向性がなかったために限られた需要しか喚起しなかった[12], [13] fn. 105。) こうしたことから、利害を異にする専門家の間でも協議によって合意を形成しやすい話題については特にこのような場に委ね、政府当局はそのプロセスに問題がないかどうかなどを監視する役割を担うことで、政府の専門性不足を補うことができると言えるだろう。

5. むすびにかえて

情報通信政策分野では一般に、事前規制から事後規制へ、規制緩和へという改革の動きが見られることが広く指摘されている。日本の 2004 年電気通信事業法改正、欧州委員会の 2004 年枠組み指令[33]、米国通信委員会の回線開放政策の撤回 [34]などにその例を見ることができる。インターネットの成長には FCC の非規制政策が重要な役割を果たしてきたことも、よく知られている[15], [16], [17]。このような規制緩和は日本では市場原理の導入と同一視されるのが普通だが、規制緩和は民間の自主的な取り組みへの監視つき委任という形をとることも可能である。

日本ではネットワーク中立性の問題は総務省の研究会（ネットワーク中立性に関する懇談会など）が中心に扱ってきている。そのあり方は今のところインフォーマルなガイドラインのレベルに留まっている。日本では行政を相手取った訴訟は多くないため、このようなガイドラインの形をとることは必ずしも米国のような管轄・権限をめぐる議論が白熱することにはつながらないだろう。だが、インフォーマルな形で進めれば行政側がどのようなタイミングでどのような行為・事業者に介入してくるかについては予測不可能性が高いままにとどまる可能性もあろう。

また、ISP による帯域制御の実態調査や、帯域制御のガイドライン作成は米国にさきがけて実施されたもので、情報開示の規定なども明確にされている点は評価できると筆者は考えている。だが、その形成過程は政府のオブザーバー参加と ISP の業界団体の協議・調査によるものであり、マルチステークホルダー的な色合いが薄い。このようなプロセスでは、行政や ISP 側が有していない技術的情報や ISP 以外の業界の慣行・実態などについての理解が不十分なままに合意が形成されてしまうというリスクがあるだろう。また、日本には米国に比べて消費者

やインターネット利用者の立場を代弁するような団体が弱く、消費者・利用者の声が届きやすいわけではないように思われる。筆者は解決策を持ち合わせているわけではないが、作成プロセスを考える上では配慮が必要だろう。

本稿では中立性政策の導入の是非は議論していないが、日本でもネットワーク中立性を重視するのであれば、上記のような点を考えて、日本の文脈においてもまた、このようなマルチステークホルダーの協議を組み込んだ共同規制の制度を模索することに一定の有効性を期待できるように思われる。

[参考文献]

- [1] Lessig, Lawrence (2007). "In Support of Network Neutrality," *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society* v.3 pp.185-196. (Testimony before Senate Committee on Commerce, Science and Transportation Hearing on "Network Neutrality" February 7, 2006.)
- [2] van Schewick, Barbara (2007). "Towards an Economic Framework for Network Neutrality Regulation," *Journal on Telecommunications & High Technology Law* v.5, pp.329-391.
- [3] Yoo, Christopher (2007). "What Can Antitrust Contribute to the Network Neutrality Debate?," *International Journal of Communication* v.1, pp.493-530 .
- [4] Farrell, John & Weiser, Philip (2003). "Modularity, Vertical Integration, and Open Access Policies: Towards a Convergence of Antitrust and Regulation in the Internet Age," *Harvard Journal of Law & Technology* v.17, pp.85-134.
<<http://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v17/17HarvJLTech085.pdf>>
- [5] Yoo, Christopher (2005). "Beyond Network Neutrality," *Harvard Journal of Law & Technology* v.19, pp.1-77. <<http://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v19/19HarvJLTech001.pdf>>
- [6] Federal Communications Commission [2007b]. *Service Rules for the 698-746, 747-762 and 777-792 MHz Bands, Second Report and Order*. FCC 07-132, 22 FCC Rcd. 15289
<http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-07-132A1.pdf>
- [7] Weiser, Philip J. (2003). "Toward a Next Generation Regulatory Strategy," *Loyola University Chicago Law Journal* v.35, pp.41-85.
- [8] Yemini, Moran (2008). "Mandated Network Neutrality and the First Amendment: Lessons from Turner and a New Approach," *Virginia Journal of Law and Technology*. v.13.
- [9] 谷脇康彦『インターネットは誰のものか? : 崩れ始めたネット世界の秩序』日経BP、2007年
- [10] Fulmer, Christopher E. (2006). "When Discrimination is Good: Encouraging Broadband Internet Investment without Content Neutrality," *Duke Law & Technology Review* <<http://www.law.duke.edu/journals/dltr/articles/2006dltr0006.html>>
- [11] Laxton, Jr., William G. (2006). "The End of Net Neutrality," *Duke Law & Technology Review*.
<<http://www.law.duke.edu/journals/dltr/articles/2006dltr0015.html>>
- [12] Murray, Brian W. (2008). "Out With the Old, In With the New: The FCC and the Paradox of Broadband Access Mandates," *Syracuse Science & Technology Law Reporter* v.1
- [13] Werbach, Kevin (2005). "The Federal Computer Commission," *North Carolina Law Review* v.84 pp.1-75.
- [14] United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (2010). *Comcast v. FCC*
<<http://pacer.cadc.uscourts.gov/common/opinions/201004/08-1291-1238302.pdf>>
- [15] Oxman, Jason (1999). "The FCC and the Unregulation of the Internet," OPP Working Paper, n.31, Office of Plans and Policy, Federal Communications Commission. <www.fcc.gov/Bureaus/OPP/working_papers/oppwp31.pdf>
- [16] 林紘一郎 「インターネットと非規制政策」、林紘一郎、池田信夫（編著）『ブロードバンド時代の制度設計』pp.39-66、東洋経済新報社、2002年
- [17] 城所岩生「アメリカのインターネット規制」、林紘一郎、池田信夫（編著）『ブロードバンド時代の制度設計』pp.67-100、東洋経済新報社、2002年
- [18] Cave, Jonathan; Marsden, Chris; and Simmons, Steve (2008). "Options for and Effectiveness of Internet Self- and Co-Regulation" RAND Europe Technical Report <http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2008/RAND_TR566.pdf>
- [19] Office of Communications (2008). "Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation: Statement" (10 December 2008)
<<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/coregulation/statement/statement.pdf>>
- [20] Just, Natascha and Latzer, Michael (2004). "Self- and co-regulation in the mediamatics sector: European community (EC) strategies and contributions towards a transformed statehood," *Knowledge Technology and Policy* v.17 n.2, pp. 38-62.

- [21] Koops, Bert-Jaap; Lips, Miriam; Prins, Corien; and Schellekens, Maurice (Eds.) (2006). Starting Points for ICT Regulation: Deconstructing Prevalent Policy One-liners. Asser Press.
- [22] Jitsuzumi, Toshiya. (2008). "Efficiency and sustainability of network neutrality proposals," *Proceedings of the 17th Biennial Conference of the International Telecommunications Society*. <<http://www.canavents.com/its2008/abstracts/350.pdf>>
- [23] Weiser, Philip J. (2009a). "The Future of Internet Regulation," *UC Davis Law Review* v.43 pp.529-590.
- [24] Weiser, Philip J. (2009b). "Regulating Interoperability: Lessons from AT&T, Microsoft, and Beyond." *Antitrust Law Journal*, v.76 n.1, pp.271-
- [25] Werbach, Kevin (2009). "Higher Standards: Regulation in the Network Age," *Harvard Journal of Law & Technology* v.23 n.1, pp.179-225. <<http://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v23/23HarvJLTech179.pdf>>
- [26] Google and Verizon (2009). "Re: Google and Verizon Joint Submission on the Open Internet" <<http://fjallfoss.fcc.gov/ecfs/document/view?id=7020378826>>
- [27] Albanesius, Chloe (2010). "Google, Verizon Team Up on Net Neutrality" *PC Magazine* (January 15, 2010). <<http://www.pcmag.com/article2/0,2817,2358123,00.asp>>
- [28] Krazit, Tom (2009). "Google, Verizon Wireless find common ground on Net neutrality." *CNET News.com* (October 21, 2009) <http://news.cnet.com/8301-30684_3-10380709-265.html>
- [29] Lasar, Matthew (2010). "Droid-buddies Verizon and Google offer net neutrality truce" *Ars Technica* (January 18, 2010) <<http://arstechnica.com/tech-policy/2010/01/verizon-and-google-draft-net-neutrality-peace-treaty.ars>>
- [30] Saint, Nick (2009). "Google, Verizon Join Forces To Support Net Neutrality" *Silicon Alley Insider* (October. 22, 2009) <<http://www.businessinsider.com/google-verizon-join-forces-to-support-net-neutrality-2009-10>>
- [31] Ziegler, Chris (2009). Google, Verizon team up to throw support behind FCC's net neutrality push" *Engadget*. (October 21, 2009). <<http://www.engadget.com/2009/10/21/google-verizon-team-up-to-throw-support-behind-fccs-net-neutra/>>
- [32] Tauke, Tom (2008). "Verizon Statement on FCC's Comcast Decision" (press release) August 1, 2008. <<http://newscenter.verizon.com/press-releases/verizon/2008/verizon-statement-on-fccs.html>>
- [33] 福家秀紀『ブロードバンド時代の情報通信政策』NTT 出版、2007 年
- [34] 渡辺智暁「融合下におけるネットワーク中立性の位置づけ：米国のインフラ政策を事例として」『情報社会学会誌』v.2 n.3, pp.32-44. 2007 年

(2010 年 10 月 10 日受理)