

ネットワーク中立性規制に関する  
課題を巡る現状について  
—米国とEUの検討状況を中心に—

2019年3月27日 情報通信政策  
研究所 通信法分科会

寺田麻佑

国際基督教大学 理化学研究所

# アジェンダ

- ネットワーク中立性の検討の必要性—
- **日本におけるネットワーク中立性に関する規制の検討**
- **米国におけるネットワーク中立性に関するインターネット規制**
- EUにおけるネットワーク中立性の規制の動向
- 今後の検討課題

# 1. ネット 中立性とは？

- サービスプロバイダや政府がインターネット上のすべてのデータを平等に扱うべきとする考え方

- ネットの中立性とは、一般的には、「インターネット上を流通するさまざまなトラフィックの『公平な』取り扱いの保証」といった意味で考えられている[1].また、ネットワーク中立性の提唱者のTim Wu教授によれば、ネットワークの中立性（ネット中立性ともいう）は、ネットワークの提供者（アクセスの提供者やネットワーク事業者）が、すべてのインターネットトラフィックを平等に取り扱うこととされている[2].そして、このネットワーク中立性については、現在、世界中で検討が進められている。
- [1] 実積寿也「ネットワーク中立性問題について」ニュースレター日本ネットワークインフォメーションセンターNo.63/2016年7月
- <https://www.nic.ad.jp/ja/newsletter/No63/0800.html>
- [2] Tim Wu, “Network Neutrality, Broadband Discrimination”, Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, 2003, p. 141.

- 我が国においては、通信の秘密が厳格に憲法上も保護されているため（憲法21条2項後段）、電気通信事業者が中立性を保つことに関してそれほど問題となつてこなかったとも分析されている[1].
- なお、我が国においては、総務省において2005年10月から開催された検討会においてネットワーク中立性に関する検討がなされたほか、その後2006年から2007年にもネットワーク中立性に関する懇談会が開催されて、帯域制御の運用基準に関するガイドラインが公表されたほか、2013年においても、ネットワーク中立性に関する検討会が、それぞれ総務省において開催され、検討がなされてきた。
- [1]小向・情報法入門 81頁.

# ゼロ・レーティングの問題

- ネットワーク中立性と関係する問題として、現在、ゼロ・レーティングといったサービスの提供がはじまっていることがあげられる。このゼロ・レーティングとは、特定のコンテンツやアプリケーション（例えば、FacebookやTwitterの利用分については課金をしないといった形における）の利用に対して、使用するデータ量に応じた料金を発生させない、データの使用量から除外するサービスのことをいう。
- たとえば、2016年9月5日からMVNO（Mobile Virtual Network Enabler）事業を開始したLINEモバイルは、LINEやTwitter、Facebookなどにおいて発生するデータの通信料については非課金とする、ゼロレーティングを打ち出している

- このようなゼロ・レーティングサービスは、情報の多様性や多元性に影響を与えるサービスとなるかもしれないことが指摘されており、ネットワーク中立性との関係も問題となる。具体的には、トラフィックを差別的に取り扱うことによる、本来はネットワークの中立性によって守られるはずの言論の自由の原則の侵奪が発生し、民主的な参加を損なう可能性があるとして指摘されている[1]。さらに、トラフィックの差別的な取扱いは、エンドユーザーのコンテンツの選択を妨げることも指摘されている[2]。
- [1] Carrillo, A J, *Having Your Cake and Eating it Too? Zero-Rating, Net Neutrality and International Law*, 19 Stan. Tech. L. Rev.(2016), [https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2017/11/19-3-1-carrillo-final\\_0.pdf](https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2017/11/19-3-1-carrillo-final_0.pdf)
- [2] 林秀弥「『ゼロ・レーティング』とネットワーク中立性」情報通信政策研究1巻1号(2017年11月) 23頁以下。

## 現時点における検討

2018年9月～ネットワーク中立性に関する  
研究会

2019年2月25日中間報告書（案）報  
道発表

2019年2月26日～パブコメ（3週間  
程度）



# 中間報告書 内容

・透明性の確保を前提に、柔軟なネットワーク管理が可能となるように現行の帯域制御ガイドライン改訂

27頁

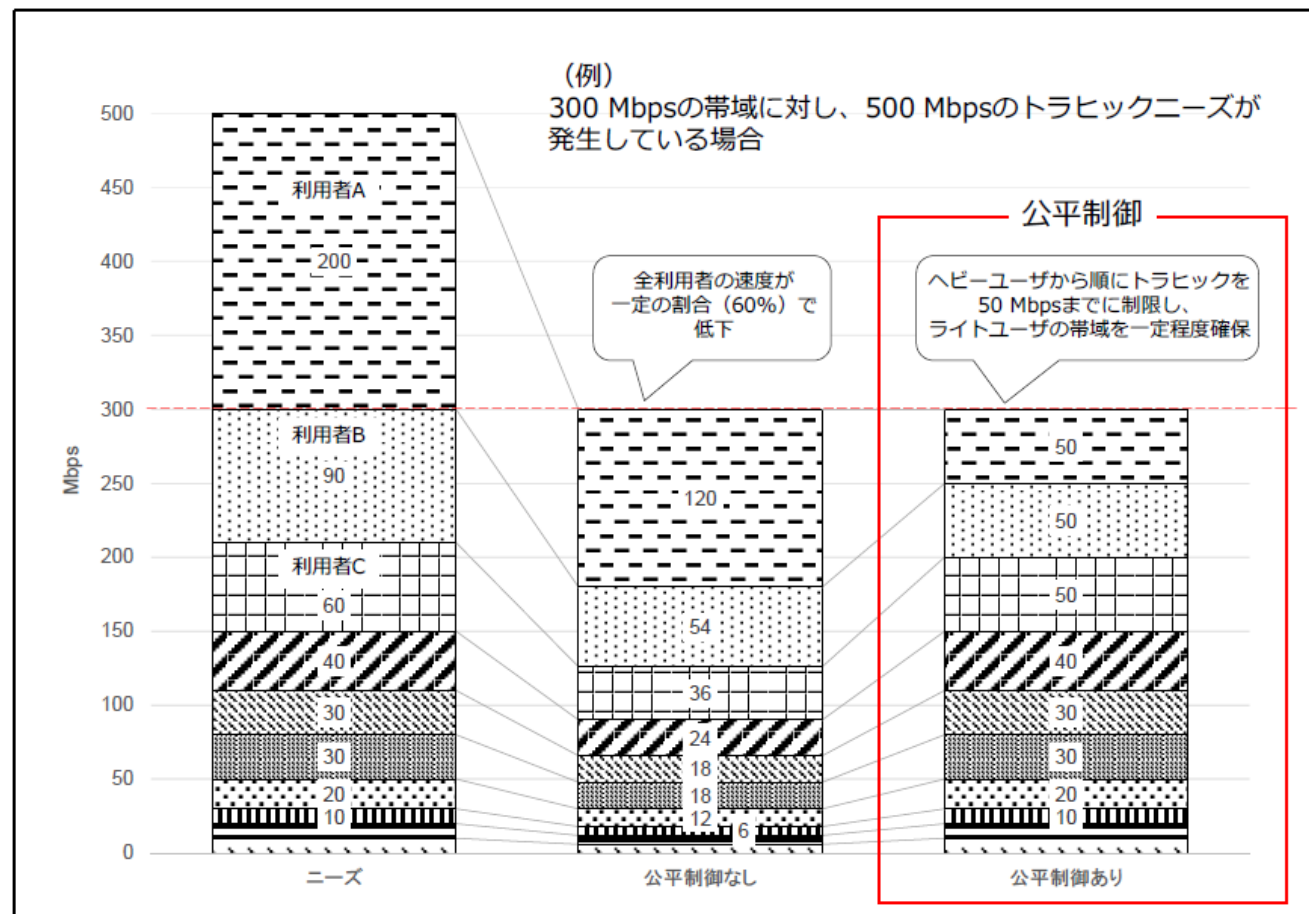


図 16 公平制御の模式図

## 中間報告書 内容 2

- 優先制御については、（一定の品質確保を必要とするユースケースが必ずしも明確ではなくルールを定めることは事業活動との関係で問題があるため）総務省において継続的に情報収集と調査を行い、マルチステークホルダーによる議論の場を設置、合意形成を進める。
- 総務省は、レイヤー間・事業者間の立場の差異を調整し、合意形成に向けた議論が適切に行われるようにする。

# 中間報告書内容 3

- ゼロレーティングやスポンサーデータに関して

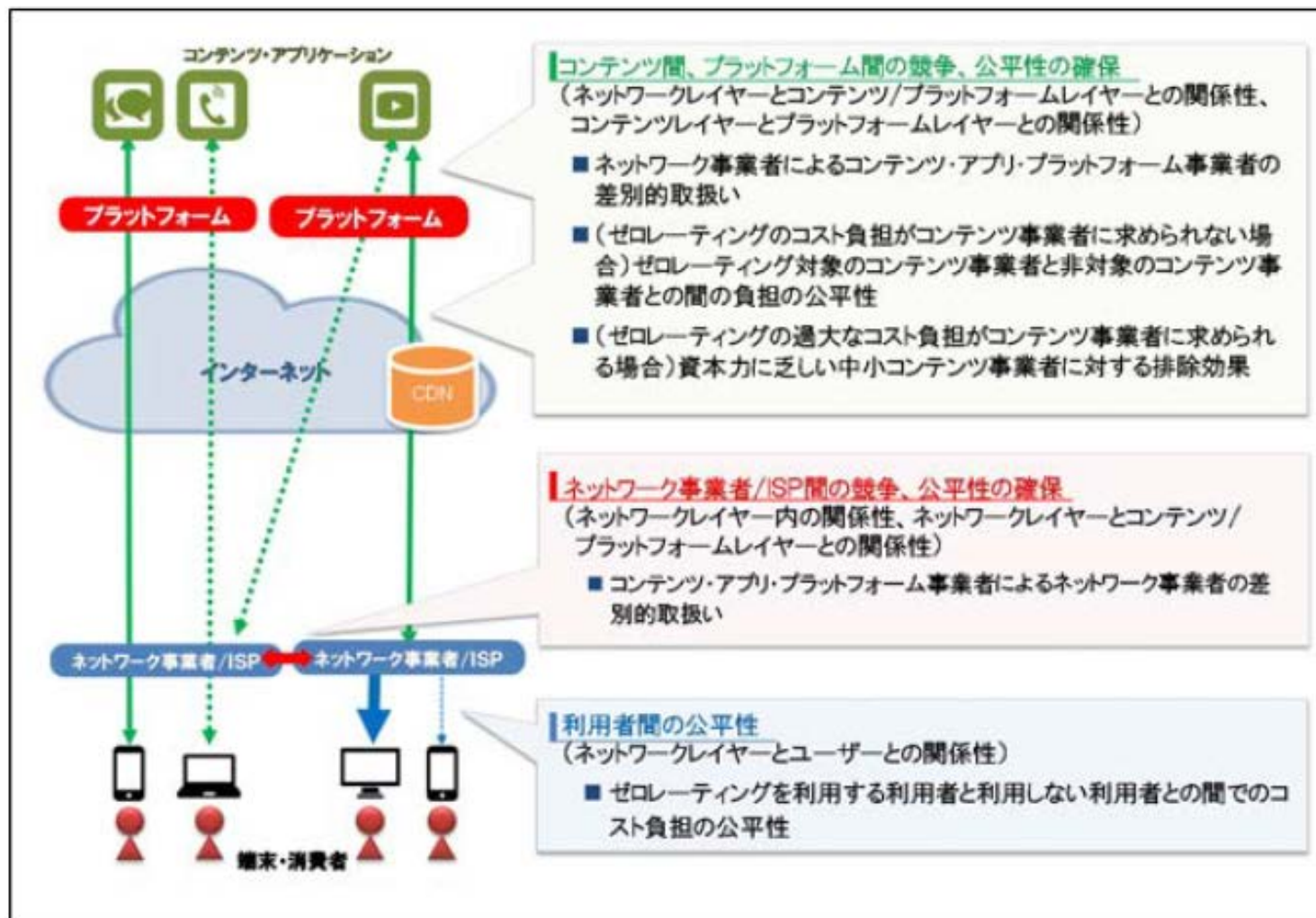


図 17 ゼロレーティングに関する論点の構図

# ゼロ・レーティングやスポンサーデータ

- 一律禁止ではなく、一定の判断基準を示したうえでケースを分析、事後的に対応（電気通信事業法等に基づき）
- ⇒ 解釈指針を取りまとめる
- 総務省は事業者の提供条件の公平性、適正性を検証した結果を公表するなどの取組を通して透明性を確保する
- ⇒ 違反事例、違反に該当しない事例を具体的に明示
- 電気通信事業者とコンテンツ・プラットフォーム事業者の間で紛争が生じた場合は、電気通信紛争処理委員会、総務大臣に対する苦情等意見申出、裁判外ADRなど、苦情申し立て制度の検討が必要
- 通信の秘密の侵害にあたらぬ要件等について整理が必要

# モニタリング体制の整備とトラヒックの効率的安定的処理のための体制整備

- 「ネットワーク中立性に関するモニタリング会合（仮称）」を2019年夏ごろまでに整備
- 総務省は、優先制御が必要なサービスや関連技術動向について情報収集・調査を行い、「ネットワーク中立性に関するモニタリング会合（仮称）」に情報提供するとともに、必要がある場合、マルチステークホルダーによる議論の場を設置し合意形成を進める
- トラヒックの効率的かつ安定的な処理のための体制を整備
- 幅広い関係者による協力体制を早期に整備し、ネットワーク逼迫対策の取組を促進
- データセンターの地域分散支援に加えて地域IXやCDN活用に向けた取組支援

# 共同規制と国際会議の場への提案

- 研究会の方向性に基づき、マルチステークホルダープロセスで具体的ルールを規範として合意し、共同規制による規律として機能させる
- サイバーフィジカルシステムは世界的広がりを持ち、ネットワーク中立性の確保は自由なデータ流通に不可欠⇒OECD等の国際会議の場に提案してコンセンサスづくりに努める
- （⇒ぜひ、国際的ルールメイキングを牽引してほしい）

## 2. 米国における議論

- ネットワークのコスト負担は論点になったことがない？
- ISPが課金できるのは直接のユーザーのみというゼロ・プライス・ルール

# 米国におけるネットワーク中立性に関するインターネット規制

- 国におけるネットワーク中立性規制については、特に、2004年ころから、FCCの委員長がネットワークの自由として、コンテンツへアクセスする自由、アプリケーションを動かす自由、デバイスを装着する自由、サービス・プランの情報を獲得する自由が提唱されていた。そして、その後、ネット中立性の4つの原則を示した政策声明である、Policy Statement FCC05-151の採択がなされていた。
- その後、いくつかのネットワーク中立性に関するFCCを巡る判決において、裁判所がFCCの規制権限が問題となった。
- 具体的には、FCCが、ケーブル事業者であるコムキャストの政策声明違反について決定したところ、コムキャストがFCCの規制権限を争い、命令が無効であるとして争ったところ、裁判所が、FCCの規制権限を否定したものがある



# コムキャスト命令2008

- FCCは2008年末までに差別的なネットワーク管理をとりやめてプロトコル差別を行わないネットワーク管理を採用、30日以内にネットワーク管理方法をFCCに開示
- 新管理方法への移行計画の提出
- 新たなネットワーク管理方法を顧客とFCCに提示

# オープンインターネット政策を巡る変遷

- さらにこの判決ののち、FCCは、2010年にオープンインターネット規則（Open Internet Order）を採択し、透明性、ブロッキングの禁止、不合理な差別化を行わない、といった中立性ルールを定めたが、ベライゾンがFCCに対して訴訟を起こした結果、ブロッキングと不合理な差別化を行わないというルールの部分については無効との判決が下されている[1].
- そこで、この判決も受けたうえで、オープン・インターネットルールを見直すための新しい政策文書が発表された.
- [1] Verizon v. FCC, Case No. 11-1355 (D.C. Cir. January 14, 2014).

# オープンインターネット命令 2010 タイトルII命令 (2015)

- 違法な差別をおこなってはならない
- 合理的ネットワークの管理は差別にあたらない
  
- 技術的な観点からの管理のみを許容
- 固定網や移動網といったメディアに応じたバリエーションはOK
- → アメリカ連邦巡回控訴審でもネット中立性支持 (2016)

# 2015年のオープン・インターネットに関するFCC規則

- FCCは、2010年の規則が差し戻された状況のなかにも、オープンなインターネット環境を作ることが非常に重要であるとの認識を変更せず、2014年の5月15日に、オープンなインターネットを維持し、さらに推進していくためのパブリック・コメントを求める告示を採択している（Notice of Proposed Rulemaking）。
- このパブリック・コメントを受けたうえで、FCCは新しいオープン・インターネット規則を採択し、2015年6月12日に施行した。
- この規則は、ブロードバンド・インターネット・アクセス・サービスを電気通信サービスと分類したうえで、ブロッキングの禁止、スロットリングの禁止、優良優先伝送の禁止、ISPが消費者や上位レイヤー事業者被害を与えないように一般的な基準を設けるよう、問題のある行いを解決する権限をFCCに付与することと同時に、ISPが適切なネットワーク管理を行うことも許容していた[1]。
- [1] Report and Order on remand, Declaratory Ruling, and Order in the Matter of Protecting and Promoting the Open Internet.
- <https://www.fcc.gov/document/fcc-releases-open-internet-order>

# ネット中立性規則の廃止

- 2017年の12月14日、FCCは、ネット中立性規則の廃止案を可決することを決めた。この決定に対しては、多くの反対の声明などが様々な団体などから出されており、規制が撤廃されることによる影響が問題視されている[1].
- FCCは、インターネットの規制に関する重厚な報告書のなかで、規制が必要ないということを結論づけている[2].
- 現在のところ、米国におけるネット中立性規制の撤廃が、米国におけるネット利用者にとって、極端に利用料金が高くなるといった形での影響を与えていることはない。
- しかし、FCCによる規則の撤廃は、ネットワーク中立性を維持する必要があるという姿勢の表れにもなるため、今後の注視が必要である。
- [1] See, <https://www.lawyer-monthly.com/2017/03/deregulation-v-net-neutrality-whats-the-future-for-online-content-creators/>
- [2] FCC17-166, Declaratory Ruling, Report and Order, and Order, adopted, December 14, 2017, Released, January 4, 2018.

# インターネットフリーダム命令（2017 12 14）

- ローカル・州レベルでインターネットフリーダム命令の趣旨にそぐわない法規制が制定された場合にはFCCの命令が優先
- これまでの一般行動基準廃止
- オンブズマンなど、2015年命令であらたに導入された手続きを廃止

# 22の州の司法長官がネット中立性の廃棄を阻止するための訴訟を提訴

- 2018年1月16日、DC控訴裁判所にFCCを提訴
- ニューヨーク州司法長官が呼びかけ
- 加州 コネチカット デラウェア ハワイ イリノイ アイオワ ケンタッキー メイン メリーランド マサチューセッツ ミネソタ ミシシッピ ニューメキシコ ノースカロライナ オレゴン ペンシルバニア ロードアイランド バーモント バージニア ワシントン ワシントン DC

米上院、ネット中立性規則撤廃  
を無効とする法案可決  
Congressional Review Act

→ 下院で採決が行われるか  
は不透明 可決されないだろう



# 3. EUの中立性規則

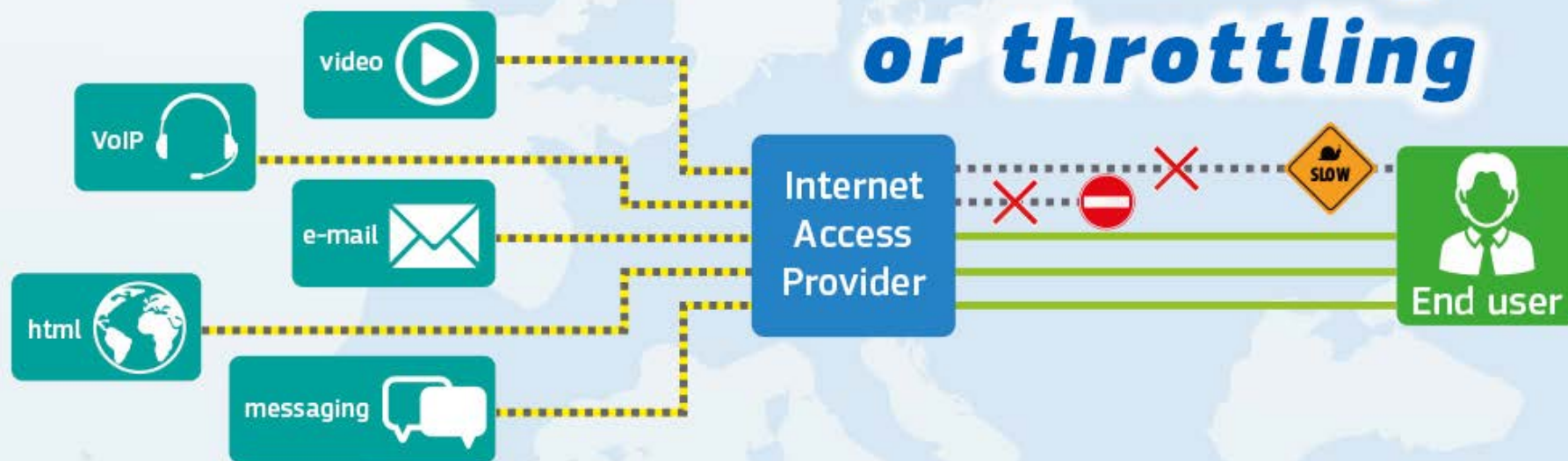
- ネットの中立性に関する新規則は、ネットの中立性の原則をEU規則に盛り込んだものであり、EU全体のインターネットルールとなることが目指されているも
- その内容は、ネット中立性を強く保護する方向で定まっている。具体的には、すべてのEU市民がオープンなインターネットへのアクセスを確保されなければならない、すべてのコンテンツやサービスプロバイダーは、高品質なオープンインターネットを通じ、サービスを提供可能とする必要があるとされた。そして、この新規則の発効後は、インターネットの遮断や抑制が、EUにおいては違法となり、たとえば、利用者は、お気に入りのアプリを自由に使用することができるようになる。たとえば、携帯電話会社がSkype, TwitterやFacetimeなどの特定のアプリケーションを排除（ブロック）することなどや、特定のサービスにアクセスする際に追加料金を発生させたりすることは許されなくなるとされた。
- また、すべてのトラフィックが同等に扱われることも規則の内容となっている。このことは、たとえば、インターネットアクセスサービスでトラフィックの優先順位付けを行うことはできない、ということことを意味しているものである。
- このネット中立性に関するルールは、インターネットアクセスプロバイダー（ISP）が、利用可能なコンテンツとサービスを定めることができないことを意味するものである(下記図参照)。
- <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/new-rules-roaming-charges-and-open-internet>



European  
Commission

# Net neutrality in the EU

***No blocking  
or throttling***



**Every European must have access to the open Internet**  
**All Internet traffic will be treated equally**



- (a) インターネットアクセスサービスの提供者が従うべき E U の法律に従うため、あるいは裁判所ないし関連する権限を付与された公的機関を含めた E U 法に従った国内法のために実施される E U 法に従った措置に従う国内法を遵守するため。
- (b) ネットワーク、および、そのネットワークによって提供されるサービス、エンドユーザーの端末との統合性とセキュリティを守るため。
- (c) 同等のトラフィック分野が同党に扱われる場合においては、ネットワークの混雑の発生を回避するため、例外的または一時的なネットワークの混雑の影響を緩和するため。
- 4. いかなるトラフィックの管理措置も、第三項に述べる目的を達成するために、加工が必要であつて、比例的である場合にのみ、個人データの加工を行うことができる。孫化工は、欧州議会及び E U 理事会指令 95/46/EC に基づいて実施される。トラフィックの管理措置はまた、欧州議会及び E U 理事会指令 2002/58/EC に基づくものとする。
- 5. インターネットアクセスサービスの提供者を含む公衆向けの電子通信の提供者、コンテンツ、アプリケーションやサービスの提供者は、最適化がコンテンツ・アプリケーションまたはサービスの特定の品質水準のために必要な場合、特定のコンテンツ、アプリケーションやサービス、またはそれらの組合せに最適化されたインターネットアクセスサービス以外のサービスを自由に提供できる。
- インターネットアクセスサービスの提供者を含む公衆向け電子通信の提供者は、提供されたネットワーク容量に加えて、それらを十分に提供できる場合にのみ、それらサービスを提供し、または利用することができる。それらのサービスは、インターネットアクセスサービスの代替として利用されたり、あるいは提供されたりしてはならず、また、エンドユーザーに対するインターネットアクセスサービスの利用可能性や一般的な品質を損なうものであってはならないものとする。Regulation (EU) 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union, OJ L 310, 26.11.2015, p. 1-18.

- このように、EUのネット中立性に関する規則は、上記3条により、混雑解消などのための一時的なトラフィック管理を含め、一般的なトラフィック管理を認めており、特定コンテンツやアプリケーション、サービスへのアクセスの遮断やトラフィックを遅延させる行為（ブロッキングやスロー・ダウン）を禁止している。
- なお、同規則第4条は、オープンインターネットアクセスを確保するための透明性対策を定めている。
- ただし、コンテンツ・アプリケーションやサービスの最適化として、ネットワーク容量に余裕がある範囲において、速度や品質の「最適化」が必要な、特定のコンテンツ・アプリケーション・サービスの提供が認められているほか、特定のコンテンツ等へのアクセスやトラフィックについて、事業者やユーザー間の商業的な慣行や協定が結ばれることも、認められている。

# Regulation(EU)2015/2120

- ネットの中立性を保護するための基盤として機能
- 規則によれば、国内の規制当局は、条項の遵守を監視し、差別のないインターネットアクセスサービスの継続的な利用可能性を促進する必要がある。
- 規則はBERECに対し、正味中立性に関するガイドラインを発行することを義務付けている。
- BERECガイドラインは、規則内容を具体化。ゼロレーティング、トラフィック管理規定、スペシャルサービスの提供に対する要求事項、およびインターネットアクセスサービスのプロバイダに対する透明性規定の強化など

# 今後の検討課題

- ネットワークの中立性については、我が国においてもこれから検討が新たに始められようとしているなか、特にアメリカにおける規制撤廃の今後の状況をこれからも注視していく必要がある。もっとも、たとえばEUのようにネットワーク中立性を強く推進していく立場をとったとしても、トラフィックの調整をはかることはEUにおいても事業者に対して認められている状況のなかで、どのような規制が適切なのかといった問題は、我が国にも共通する課題となると考えられる。
- ネットワーク中立性の問題を考えるにあたっては、これまで検討されてきた我が国の原則だけに拘泥する必要はないが、ゼロ・レーティングとの関係も含めて、インターネットへのアクセスを維持することが、言論の自由にもかかわる重要な問題であることを常に意識して検討を進めていく必要がある。
- プラットフォーマーに対する規制をどうするのか。