

欧州は『ネットワーク中立性』という名のパンドラの箱を開けたのか？

主席研究員
神野 新

1. はじめに

米国で 2000 年代の半ばから現在に至るまで論争が続いている、いわゆるネットワーク中立性（以下「ネット中立性」）に関連する規則が、欧州連合 (EU) でも 2015 年 10 月に成立した。ただし、ICT 業界関係者でも「ネットワーク中立性に関する規則」とは何を指しているのか、その意味が正確に分かる人は少ないのではないかと。あえて一言で表現すれば「インターネットを公平に差別なく利用できるように保証する規則を導入すること」である。しかし、「ネットワーク」が「インターネット（そのアクセス回線を含む）」を指すことは分かり難いし、また「中立性」という言葉は、規制からも中立的であるべき（すなわち規制を課すべきではない）という印象を与えがちである。ネット中立性という用語は、このように多様な解釈（誤解）が可能であるがゆえに、政治的な意図を反映しやすい側面を持っているのだ。

本問題の先駆者である米国では、ネット中立性規則の必要性に関して、必要と認識している民主党と、不要と認識している共和党で立場が大きく異なっている。そのような政治情勢もあり、同国では FCC（連邦通信委員会）がネット中立性規則を制定するたびに規則本体が提訴されることが繰り返されており、2015 年 2 月に採択された現行規則（オバマ民主党政権下で成立）についても、その効力は差し止められていないものの、裁判で係争中の中途半端な状態が続いている。FCC の中においても、少数派⁴の共和党系の委員は、

現行規則の採択時に「規則の導入は逆にインターネットの自由への干渉である」などと非難する声明を出している。

解釈の多義性を排除すべく、米国 (FCC) と欧州 (EU) の双方の規則ともに、正式にはネット中立性ではなく、「オープン・インターネット」という名称を冠している。しかし、インターネットをオープンにという概念もまた、政治的なスローガンとして利用されがちである。インターネットの公平で差別のないオープン性という理念に異を唱える人は少ないが、実際の規則制定の現場では、ワシントン DC でもブリュッセルにおいても、政治的な駆け引きが激しく展開されてきた。そして、今後もそれが続いていく可能性は否定できない。

2. 政治に翻弄される運命のネット中立性規制

本稿の主眼は EU におけるネット中立性規則の概要の説明にあるが、その成立に至るまでには多様な関係者の利害がぶつかり合い、調整に多大な時間を要した。

まず、事の発端は 2013 年 9 月に欧州委員会 (EC) が域内の電気通信市場の統合化を推し進めるために、「テレコム単一市場 (Telecom Single Market : TSM)」と題する規則集（パッケージ）のドラフトを、EU レベルの承認を得るべく欧州連合理事会（以下、EU 理事会）⁵および欧州議会に送付したことにある。

TSM 規則案には、EU 域内で電気通信免許の認可制度を単一化することや、周波数の割り当てを統一することなど、約 10 におよぶ多彩で野心的

⁴ FCC は、委員長を含めた 5 名の委員の多数決により重要事項を採決することが多いが、過半数（委員長＋2 委員）は政権党が占めるのが通例である（時に欠員などで同数となることも稀にある）。

⁵ EU 理事会は加盟国の主務大臣から構成されるため、閣僚理事会とも呼ばれる（例えば、本問題では電気通信閣僚理事会）。

な規制アジェンダが並んでいた。しかし、その後の 2 年間の審議の過程で大半は脱落し、結局、ネット中立性規則の新規制定、および EU 域内の国際ローミング小売料金の廃止の 2 議題のみが残る形となった。その大きな理由は、EU 市民（すなわち一般消費者）にとって免許認可制度のような専門的な競争政策よりも、インターネット利用の平等の維持、そして、EU 域内の海外旅行時のローミング料金の廃止というテーマの方が、はるかに身近で分かりやすいため、EU（特に欧州議会議員）にとって、政治的にアピールしやすい内容だったことにある。

ネット中立性論争には政治性が付き物であると述べたが、米国、EU の規則に対しても「厳しすぎる」、「いや緩すぎる」という賛否が渦巻いている。米国 FCC における委員の対立の件で紹介したように、基本的に保守政党は厳しいネット中立性規則は企業の自由で革新的なインターネット・ビジネスの展開を阻害すると考える一方で、これとは対照的に社会民主党は緩やかなネット中立性規則では中小企業や一般消費者が割高な料金や低品質のインターネット・サービスの利用を余儀なくされる恐れがあると考ええる。

ドイツの Angela Merkel 首相（在 2005 年～現在）は保守系のキリスト教民主同盟（CDU）の所属であるが、ネット中立性規制に対して否定的であると報道されることが多い。Merkel 首相は 2014 年 12 月にベルリンで開催された「Digitising Europe Conference」において、インターネット上のサービスに品質に応じた料金差を設けることを支持する旨の発言を行っている。そのような慣行は、ネット中立性の擁護者から見れば「インターネットの二層化」もしくは「インターネット上の高速レーンの設定」であり、インターネット利用の格差を増長する行為である。また、オランダが 2012 年に突出して厳しいネット中立性規則を導入した際、まさに同国の保守系の政党（自由民主国民党）出身の EC の Neelie Kroes 委員（当時、電気通信担当委員）は「オランダの決定は時期尚早。企業にフル・インターネットの提供を求めることは、革新的な新サービスの提供を阻害する可能性がある」と批判している。

EU でネット中立性規則の審議に 2 年を要した

のは、加盟国政府およびその利害を代表する EU 理事会が「より緩やかな規則」を主張したのに対して、欧州議会およびその影響の強い EC が「より厳しい規則」を主張し、調整に手間取ったからである。ただし、この二元的な対立構造は単純化したものであり、上述のようにオランダは国として厳しい規則を主張してきており、欧州議会も保守系と社会民主系の会派で意見は割れている。結局、大多数が納得可能な妥協点に着地した EU のネット中立性規則であるが、下記のような問題点を内包することになった。

- ① 例外規定が多く、グレーゾーンの扱いが判然としない部分がある。
- ② 重要な行為に関して、ケース・バイ・ケースの是非判定を行うという、留保条件が付けられている。
- ③ それらも含めて、加盟国が規則を施行する際のガイドライン作りを BEREC⁶に任せている。

今回のネット中立性規則は、2016 年 4 月 30 日から加盟国において適用が開始される。しかし、BEREC に義務付けられた域内統一的な施行ガイドラインの策定（上記③）の期限は、その 4 カ月後の 8 月 30 日なのである。

⁶ Body of European Regulators for Electronic Communications の略。加盟国の通信規制機関のトップで構成される汎欧州通信規制機関。

3. EU 規則の内容は現実的だが擁護派は反発

今回の EU のネット中立性規則の具体的な規定内容をまとめたのが表 1 である。以下、その特徴について、他国（主に米国）との比較も交えて解説を行う。

(1) トラフィック管理

トラフィック管理はネット中立性の重要な構成要素である。通信事業者は音声電話の時代から混雑回避などの目的で、日常的にトラフィック管理を行ってきた。したがって、米国やオランダなどの相違的に「厳しい」と見られているネット中立性規則であっても、日々刻々の合理的なネットワーク管理は妥当な範囲内で認めている。さらに、日本などでもネットワーク事業者による一律のファイル・サイズ圧縮が話題になったが、EU 規則ではそれを明確に許容している。

(2) ブロッキング（遮断）/スロー・ダウン（遅延）

アクセスの遮断と遅延の間には大きな違いがあるが、EU 規則では犯罪防止、安全保障、そして、突発的で予想を超えたトラフィック集中などによる混雑の解消という 3 つの理由であれば、

スロー・ダウンのみならずブロッキングもあり得るとしている。ただし、混雑に起因する処置（遮断/遅延）に関しては、あくまでも短期に収束する一過性の事態に限っている。なお、スロー・ダウンに関しては、米国を中心にスロットリング（絞り込み）という用語が使われることも多い。

(3) 最適化

EU の言う「最適化 (optimise)」とは、当該サービスのニーズに応じて品質や速度を保証することであり、通常はそのために追加の料金が発生する。ネット中立性論争では「有料優先伝送 (paid prioritization : PP)」あるいは「特殊化サービス (specialised service : SS)」と称されることが多い。ネット中立性の擁護者は PP という呼称を好んで使い、それらは不当な差別、区別につながると批判してきたので、EU は最適化というポジティブな表現を使用したと推察される。EU 規則は前文 16 において、コンテンツ、アプリケーションの中には特別な品質水準に対する需要が存在し、それは公共の利益に供するサービスや Machine-to-Machine (M2M) の通信サービスであると明記している。M2M（すなわち IoT）に PP/SS が認められるならば、相当な範囲のインターネット・サービスが該当することになるだろう。

【表 1】EU のネット中立性規則の規定内容

主要な項目	規則内容
(1) トラフィック管理	日常的に妥当なトラフィック管理は容認。混雑解消などユーザー利益保護のためには、例外的（一時的）*に妥当なトラフィック管理を越えた管理も認める。
(2) ブロッキング（遮断）/スロー・ダウン（遅延）	特定コンテンツ、アプリケーション、サービスへのアクセス遮断や、トラフィック遅延行為は、法執行、セキュリティ・安全の保護、混雑解消などの例外*を除き通常は禁止。
(3) コンテンツ、アプリケーション、サービスの「最適化」	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、サービスは、ネットワーク容量に余裕がある範囲で提供を認める。
(4) 商業的慣行・協定	特定のコンテンツ等へのアクセス・トラフィックを、データキャップ（上限）のカウントから除外するゼロ・レーティングなどを含めて、事業者、ユーザー間の商業的な慣行や協定は原則として容認（ただし、ケース・バイ・ケースで審査はあり得る）。

*この 2 つの「例外」は相互に対応しており、同じ事態を示している。

出典：EU 官報（2015.11.26）オープン・インターネットおよびローミングに関する規則（TSM 規則）
より筆者作成

(4) 商業的慣行・協定

EU のネット中立性規則は、事業者間あるいは事業者とユーザー間で合意された契約（協定）については、原則として容認する姿勢を取っている。データキャップやゼロ・レーティング（スポンサード・データとも呼ばれる）は、この文脈で提供が認められることになる。これらサービスの提供について、ネット中立性の擁護者は不当な行為であると見なす傾向が強い。前述のとおり、オランダでは実質的に禁止されている。しかし、FCC 規則も EU 規則と同様、それらを原則的には禁止しておらず、米国では大手のネットワーク事業者と OTT が提携して、様々なタイプのゼロ・レーティング的なサービスを打ち出している。ただし、その行き過ぎに対しては FCC、EU ともに警戒しており、モニタリングを欠かさず、ケース・バイ・ケースでの審査や、場合によっては摘発もあり得るとしている⁷。

上記に加えて、EU 規則には透明性確保の義務も含まれており、事業者はトラフィック管理やデータキャップなどの措置の内容、最適化サービスの影響、ブロードバンドの上下速度（固定、モバイルとも）の公表などが義務付けられている。

4. ネット中立性の焦点は固定からモバイルにシフト

米国と比べて、EU は日本と同様にネットワークの相互接続やアンバンドルの規制が堅牢であり、ネット中立性規制が必要とされる環境にはないと思われてきた。事実、前述の BEREC は 2015 年半ばに、消費者がネット中立性をどのように見ているかを調査したレポートを発表したが、そこでは現行の電気通信規制の枠組みがオープン・インターネットを担保する上で十分と BEREC が考えていることが示唆されていた。

それにもかかわらず、今回 EU がネット中立性

⁷ FCC は 2015 年 12 月、AT&T、T-Mobile、Comcast の 3 社が提供しているゼロ・レーティング的なサービスに関して、「その内容を説明して欲しい」とする書簡を個別に各社に送付している。その際、FCC の Tom Wheeler 委員長は、これは法執行でも正式調査でもないとしながらも、FCC は情報に接しておく権利をネット中立性規則で保証されていると説明している。

規則の導入に踏み切った理由は以下の 2 つである。

- ① 多くの加盟国ではネット中立性規制の議論が始まったばかりか、もしくは不要（ドイツなど）と考えている中で、オランダとスロベニアが突出して厳格な規則を導入し、域内の規制の統一化のニーズが高まっていた。
- ② インターネット利用が固定からモバイルのブロードバンドに急速に拡大する状況下で、ネットワーク容量に制限の多いモバイル・サービスにおいてデータキャップなどのトラフィック管理上の問題が浮上した。

EU は、ネット中立性に関連する公式見解や解説において、①については「真に共通的な EU ワイドのインターネット規則により、現在の規制の加盟国間のバラツキ (fragmentation) が改善され、単一市場形成の一助となる」、そして、②については「今までの EU 規制は、アクセスや相互接続の問題には対処してきた。しかし、近年、ユーザーの多くがトラフィック管理の影響を受けるようになってきた。今まで EU のその問題への対処は不十分であった」と言及している。

5. 様変わりしたネットワーク事業者と OTT の対立構造

EU のネット中立性規則は、市場原則に立脚した現実的な落としどころへの着地を目指したものの、それがゆえにネット中立性の擁護派から批判は強い。同規則が議会で成立した当日（2015 年 10 月 27 日）、英 Guardian 紙は「EU のネット中立性法規は抜け穴により致命的に骨抜きになったと批判されている」と題する記事を掲載した。その中で、欧米のインターネットに関連する新興ハイテク企業（約 50 社）から形成される“*Allied for Startups*”という団体が、欧州議会の投票の 2 日前、規則案には数多くの問題点（次ページ表 2 に整理）があるとして、欧州議会にその修正を求める書簡を送付したことが紹介されていた。結局、彼らの要望は受け入れられることなく、規則案は原案通りに採択された。

【表 2】 Allied for Startups が指摘した EU のネット中立性規則の問題点

(1) 高速レーン Fast Lanes	「スペシャライズド・サービス」の定義が広義であり、ISP に対して、料金を支払う企業にのみ高速レーンを提供することを認めている。
(2) ゼロ・レーティング Zerorating	原則としてゼロ・レーティングを認め、規制機関による監督権限を非常に制限している。
(3) クラス分けした差別 Class Based Discrimination	ISP は（コンテンツの）クラス*を自ら定義することが可能となり、実際には混雑が生じていなくとも、特定クラスに分類された企業のサービスの速度アップ/ダウンが可能となる。
(4) 差し迫った混雑を想定した トラフィック管理 Impending Congestion Management**	トラフィック管理基準が非常に主観的であり、ISP に対して、実際に混雑していない場合でも速度ダウンを行う権利を与えた。

*EU のネット中立性規則では「カテゴリー」と表現。

**「Impending Congestion Management」とは、混雑が差し迫っているという予見に基づく管理の意味。

出典：Allied for Startups (2015.10.25) “Tech Letter to EU”から筆者作成

この団体には、例外的に Netflix のような一般的知名度の高い企業も参加しているが、大半は中小の新興企業であり、2000 年代に米国でネット中立性規制を求めている Google などの巨大 OTT は参加していない。その理由は、Facebook の無料インターネット・アクセスがインドでネット中立性違反として激しい抗議活動に直面しているように、今や大手 OTT はネット中立性の批判の標的になる可能性が高まっているからである。ゼロ・レーティングなどでネットワーク事業者と連携する場面が増えている現状では、大手 OTT にとってネット中立性規則は諸刃の刃となっているのだ。Allied for Startups に名を連ねた Netflix についても、欧州議会のネット中立性規則採択の 1 年半前、TIME 誌は「Netflix が映画ストリーミング高速化のために AT&T に料金を支払い」（2014 年 6 月 30 日）という記事の中で、その協定がネット中立性論争で問題視される可能性を指摘していた。

6. まとめ——刻々と変化するビジネス・モデルを事前規制できるのか

以上の説明のとおり、ネット中立性規則の焦点はモバイル・ブロードバンドの商慣行として一般的になっているデータキャップや、そこから派生する新たなビジネス・モデル（ゼロ・レーティングなど）に向かっている。他方で、その規制上の扱いに関しては、米国、欧州ともにケース・バイ・ケースで判断するとしている。今後、ネットワーク事業者と OTT プレイヤーの連携により、驚くような予想外の新サービスが次々と生み出されてくると思われる。「驚き」、「予想外」が消費者を惹きつけ、ライバルを出し抜くという点で、それらはイノベーションの原動力である。予想外を事前に想定し、それに対処可能な是正措置を講じることが困難である。それがゆえに「ケース・バイ・ケースの審査」という留保条件を付けたとすれば、規制機関、事業者の双方が絶え間のないモニタリングと報告を強いられる可能性がある。両者がそれを避けるための現実的行動で合意したとしても、オープンなインターネットを監視する擁護団体から「言論の自由」、「格差是正」などの観点から追及されるかもしれない。

本来、デジタル世界のサービス、アプリケーション、ソリューションのような動きが激しく、参入障壁の永続性も不透明な市場に対しては、事前

規制は課すべきではないというのが EU の立場である⁸。それに従えば、ネット中立性の問題は透明性の義務付けなどは別としても、それ以外は違法行為が明確になった段階で事後的に独禁法（反トラスト法）により対処すべきであり、仮に事前に規制原則を示すとしても、当事者同士で協議した上で規制当局が承認するような、自主規制ガイドラインの形にするのが望ましいのではないだろうか。

FCC に続き、EU もインターネット市場の革新に対する間断のないモニタリングという道に踏み出した。後年、ネット中立性という名のパンドラの箱を開けたと振り返ることになるかもしれない。■



かみの・あらた

1995 年から主に欧米主要国の情報通信産業の動向に関する調査・研究活動に従事。専門は政策・規制、市場分析（競争評価）、主要プレイヤーの事業戦略など。最近では、次世代インターネット/ブロードバンド（NGN、NGA、IoT など）時代の業界トレンドを、異業種間のビジネスモデルの連携と競合の観点から分析。博士（政策・メディア）。

⁸ EC は事前規制を受ける可能性のある市場を画定（選定）する際の基準として、「その市場が永続性の高い参入障壁に支配されている」、「その市場は時間が経過しても効果的な競争に向かう特徴を備えていない」、「競争法だけではその市場の失敗への対処に不十分である」という 3 つをすべて満たすよう求めている。さらに、その 3 つの基準が適用できないような動きが激しい新市場については、事前規制を差し控えるべきであるとしている。