

# ネットワークの中立性と政策のエミュレーション

——日米間における議論の比較——

土 屋 大 洋

- 一 はじめに
- 二 政策のエミュレーション
- 三 米国における議論
- 四 日本における議論
- 五 おわりに

## 一 はじめに

今日、世界で一〇億を超える人々が使うようになってきているインターネットは、「ネットワークのネットワーク」として成長してきた。それを可能にしたのは、政府の政策でもなく市場メカニズムでもない。ネットワークによる通信をおもしろいと考えてきた研究者たちの好奇心である。ネットワークとネットワークを接続するにあたってはケースバイケースで処理が行われ、政府の規制はかけられていなかった。あくまでも民間と民間の契約にな

るため、その内容が公開されることもなく、政府の管轄外であった。

ところが、インターネットは一九九〇年代半ばの商用化以降、変質することになった。第一に、商用化に伴って利用者数が拡大するとともに、政治体制の異なる国々の利用者も接続することになった。その結果、単にネットワークのネットワークでは済まなくなり、さまざまな接続規制も行われるようになった。第二に、商用化に伴い、ビジネスの利害がインターネットに持ち込まれるようになった。企業は利益拡大のためにさまざまな利用制限を持ち込むようになるとともに、コンテンツがリッチなものになるにつれ、より多くの帯域が必要とされるようになった。第三に、性善説に基づいて構築されてきたインターネットの技術的欠陥を悪用する人々が登場し、ネットワーク運営の妨害や利用者のプライバシー侵害などが行われるようになった。こうしたインターネットの変質は政府規制を不可避にしている。

本論文で見るネットワークの中立性問題も、牧歌的なインターネットをめぐる状況からの変質を現す事例に他ならない。従来のインターネットでは、隣のネットワークから流れてきたトラフィックを目的地にたどり着けるようにそのまま流すことが規範であった。しかし、利用者が増えたことで帯域が逼迫するようになったり、遅延の許されない放送型のコンテンツが登場したり、ビジネス上の機密を守るためのセキュリティが必要とされるようになったことで、ネットワークのトラフィックを差別する可能性が論じられるようになってきた。

無論、こうした問題が技術や市場メカニズムで解決できれば深刻な話ではない。実際、インターネットが抱えてきたさまざまな問題はそうやって解決されてきた。しかし、ネットワークを中立的ではなくするという決定は、インターネットの根幹を揺るがすような問題であり、技術や市場メカニズムでは解決しにくくなっている。そこで政府による介入や規制が必要なのではないかと議論されるようになってきた。

さらに問題が複雑になるのは、インターネットはグローバルにつながっているものの、法管轄は国境で区切ら

れており、インターネット全体を規制する法体系が存在しないためである。しかし、インターネットがグローバルなメディアだとしたら、各国の政策は収斂していくのだろうか。インターネット発祥の地であり、インターネットの技術、利用、政策において指導的な役割を果たしている米国の政策は模倣されるのだろうか。本論文では、ネットワークの中立性をめぐって行われた議論を事例に検討することにした。

以下、次章では政策のエミュレーションという分析枠組みを示した上で、第三章と第四章で米国と日本のそれぞれの議論を追いかけ、最後に結論を述べることにしたい。

## 二 政策のエミュレーション

政策が各国で収斂するという考え方は、これまでも議論されてきた。デービッド・P・ドロウイッツ (David P. Dolowitz) とデービッド・マーシュ (David Marsh) は、教訓抽出 (lesson-drawing)、政策収斂 (policy convergence)、政策伝播 (policy diffusion)、政策移転 (policy transfer) といった、似たような概念が公共政策分析において使われるようになってきたと指摘している。<sup>(1)</sup>

内山融は、小泉純一郎内閣の構造改革に代表される新自由主義的改革の多くは英国のサッチャリズムの政策に倣って進められてきたものの、両国の政治制度の差が要因となって結果が異なったことを分析している。そこでこのキーワードは「政策伝播 (policy diffusion)」である。<sup>(2)</sup> また、自治体レベルでは、伊藤修一郎が『自治体政策過程の動態』の中で、「同種の政策を多くの自治体が採用することによって、それが全国に広がる現象」を「政策波及」の視点から分析している。<sup>(3)</sup> さらに、秋吉貴雄は、「政策移転」という言葉を使っている。<sup>(4)</sup>

国際経済では、政策ではなく、産業という視点から、政策波及ないし政策伝播に近い概念が出ている。例えば、

一九三五年に発表された赤松要の「雁行形態論」である。<sup>(5)</sup> 雁行形態論は、比較生産費の構造が動態的に変動していくことに注目し、ある産業が「同質化」と「異質化」を繰り返すと主張している。

技術が経済構造を変化させると指摘したのは、いうまでもなくヨーゼフ・シュムペーター (Joseph A. Schumpeter) である。シュムペーターによれば、資本主義はけっして静態的ではありえず、「資本主義のエンジン」を起動せしめ、その運動を継続せしめる基本的衝動は、資本主義的企業の創造にかかる新消費財、新生産方法ないし新輸送方法、新市場、新産業組織形態からもたらされる」と指摘している。そして「創造的破壊」(Creative Destruction) の過程<sup>(6)</sup>こそ資本主義についての本質的事実である」と主張する。

しかし、本論文では、赤松やシュムペーターのような経済的な論理だけで動態的な変化が進むとは考えない。むしろ、現代では戦略的な思考が強く打ち出され、政策が明白な意図を持って創造的に模倣されることが多くなってきた。各国は、他国の政策を模倣することで同質化を図るが、その過程で異質化につながる創造的な動きが生まれるのではないだろうか。特に二〇世紀最後の一年と二一世紀最初の一年を牽引するだろう情報通信産業においてはそのことが顕著に見られる。

葉師寺泰蔵は、技術の模倣が覇権国の台頭に重要だという視点を提示している。『テクノヘゲモニー』の中で葉師寺は、遅れてきた国が進んでいる国をエミュレート(模倣)する<sup>(7)</sup>という。たとえば、英国が織物産業で先進的な技術を取得できたのは、欧州大陸の新教徒ユグノーたちの移民を取り入れ、フランドル地方の先端的な技術をエミュレートしたからであり、米国が技術大国となったのも、英国やフランス、ドイツの先端的な技術をエミュレートしたからである。

この場合、「エミュレーション(emulation)」は単なる模倣ではなく、それにプラスアルファが加わった活動となる。プラスアルファ<sup>(8)</sup>というのは「競争状態」と「外部性」である。競争状態とは、単に模倣するのではなく、

先端的な技術を各国が奪い合おうとしながら競争的に模倣が行われるということであり、外部性とは、単なる模倣ではなく何か外から別の技術を連結したり、融合させたりすることである。したがって、薬師寺のエミュレーションは辞書的な意味での単なる「模倣」ではない。新しい何かを作り出すためのエミュレーション、他者が持つていない何かを作り出すということだろう。

ただし、薬師寺が「技術」に注目したのに対し、本論文では「政策」に注目していく<sup>(9)</sup>。無論、技術の模倣と政策の模倣は密接に結びついており、前者の意義が失われているわけではない。しかし、情報通信技術においては、その模倣はきわめて容易であり、技術自体もオープンになっていることが多い。むしろ、重要なのは、それをどう採用するののかという視点である。つまり政策の重要性が高まってきている。

薬師寺は、技術が導入されればそれに応じて社会が変わるというテクノパラダイム論を否定している。そうではなく、それぞれの社会が適した技術を選択するというテクノスタイル論を主張している<sup>(10)</sup>。各国が主体的にどういう技術を選択するかという政策が重要だということである。つまり、国家は政策を選ぶのである。

しかし、なぜ国家は他国の政策を模倣するのかを考えると、単純にそれが合理的な選択だからと規定することはできない。たとえば、第二次世界大戦後の日本が米国の政策の模倣をしたのは、GHQによる統治下では他に選択の余地がなかったからである。あるいは一九九八年のアジア経済危機に際して、インドネシアや韓国が国際機関である国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) の政策に従わざるを得なかったのも、選択の余地がなかったからに他ならない。

前述のドロウイツとマーシユは、自発的 (voluntary) な政策移転と強制的 (coercive) な政策移転を区別し、一軸の上でそのレベルを示している。完全な合理性に基づく教訓の抽出を左端とし、強制的な移転を右端とする、その間に左から「限定的合理性による教訓抽出」、「自発的だが認知された必要性に基づく移転」、「義務的な

表 1 政策の模倣の種類

		政策を輸入する側の選択の余地	
		あり	なし
政策を輸出する側の押しつけの意図	あり	政策摩擦	政策強制
	なし	選択的政策受容	構造的 policy 受容

「移転」、「条件制限 (conditionality) に基づく移転」が位置づけられる。しかし、このモデルでは、政策を他国から移転する側と、される (させる) 側の意図が必ずしも読み取れない。

そこで、ここでは便宜的に政策のエミュレーションを輸出と輸入に見立て、その分類を試みたい。つまり、政策を輸入する側に選択の余地があるかないか、そして、政策を輸出する側に押しつけの意図があるかないかで区分すると、四つの類型が見えてくる (表 1)。

まず、「政策摩擦」とは、政策を輸出する側が押しつけの意図を持っているものの、輸入する側に選択の余地がある場合である。この場合は、輸入側は、輸出側の意図に抵抗しながら、主体的な選択を確保しようとするため、政策をめぐる争いが生じることになる。

輸入する側に選択の余地がなく、輸出する側に押しつけの意図があるパターンが「政策強制」である。前述のような占領期における政策の強制がここに入るだろう。

輸入する側に選択の余地がなく、輸出する側に押しつけの意図がないパターンが「政策的政策受容」である。ここでいう構造的という意味は、生存のためには他にとるべき手段・方法がないという状態に追い込まれるという意味である。ネガティブな意味でのグローバリゼーションの影響はここに入れられるだろう。

最後に、輸入側に選択の余地があり、輸出側に押しつけの意図がない場合が「選択的政策受容」である。このパターンにおいては、合理的な政策選択肢の検討が可能になる。本論文という政策のエミュレーションは、この選択的政策受容にもっとも合致するだろう。他国の良いと思われる政策を模倣し、そこに独自のアイデアや技術を組み合わせて行くことでより良い政策にしていくことである。

以下では、こうした枠組みからネットワークの中立性に関する米国と日本の議論を追いかけたい。

## 三 米国における議論

二〇〇八年に米国大統領選挙が盛り上がりつつあるなか、米国の情報通信政策で最も注目を集めていたトピックが、ネットワーク中立性問題であった。しかし、この問題が議論されだしたのは遅くとも二〇〇三年にさかのぼる。この問題の第一人者として知られるコロンビア大学のティム・ウー (Tim Wu) は、「ネットワーク中立性、ブロードバンド差別」と題した論文を二〇〇三年に発表している<sup>(1)</sup>。

ウーは論文の冒頭で、オープン・アクセスの支持者たちは、それを、競合するコンテンツとアプリケーションの間のネットワークの「中立性」の衰退を防ぐための構造的な改善措置と見ているのに対し、批判者たちは、オープン・アクセス規制を不必要だとし、ブロードバンド展開のペースを遅くするものだと見なしていると指摘している。そして、ネットワーク中立性を確保するための望ましい枠組みは、ブロードバンド差別の直接的な監督のための構造的改善措置を差し控えることになると論じている。ネットワーク「非差別」体制の背後にある基本原則は、無害なネットワーク付属物やアプリケーションを使う自由を利用者に与え、それらを提供するために合致する自由をイノベーターに与えることである。しかし、そうした自由は政府の規制なしに成り立ち得るのかというのがウーの問いかけた疑問である<sup>(12)</sup>。

インターネットがこれまで持ってきた中立性の原則をこれからも維持すべきかどうか、この点についても議論が米国では分かれている。ウーの懸念は、論文執筆当時は現実になつていなかった。確かに米国のブロードバンド市場は RBOC (Regional Bell Operating Companies) と呼ばれる電話事業者によるサービスと、ケーブル・テレビ網を使ったインターネット・サービスの二つによる寡占状態にある。両者が利用可能なエリアはまだ良い

ほうで、どちらか片方のサービスしか得られない地域も多いし、どちらもない地域も広大な米国の国土においてはある。そのようななか、ネットワーク中立性の問題が急速に注目されるようになったのは、二〇〇五年二月に起きたマジソン・リバー・コミュニケーションズ (Madison River Communications) によるボネージ (Vonage) という IP 電話 (Voice over IP: VoIP) 事業者の排除事件であった。

IP 電話はインターネット・サービス上で無料ないし低価格での通話を可能にするもので、電話会社の音声サービスと競合している。ノース・カロライナ州のメバネ (Mebane) に拠点を置くマジソン・リバー・コミュニケーションズは音声サービスとインターネット・サービスの両方を提供していたが、利用者が IP 電話を使ってしまおうと、音声サービスからの収入が減ってしまう。そこでマジソン・リバー・コミュニケーションズは IP 電話用のポートを閉じてしまい、ボネージの提供するサービスを利用者が使えないようにしてしまった。これについて通信規制を担う連邦通信委員会 (Federal Communications Commission: FCC) が調査を行った結果、和解が成立し、マジソン・リバー・コミュニケーションズはポートの閉鎖を解除するとともに、連邦政府に自発的に一万五千ドルの罰金を支払った。

この事件の後の二〇〇五年八月、FCC は「中立性四原則」と呼ばれる三ページの政策声明 (policy statement) を発表した。中立性四原則の目的は、「インターネット・ブロードバンド・コンテンツ、アプリケーション、サービス、および付属物の創出、採用、そして利用を促進し、競争から生み出させるイノベーションから消費者が得る恩恵を確実にするため」とされている。その内容は以下のようになっている。<sup>(13)</sup>

- ① 消費者は、自らの選択により、合法的なインターネット上のコンテンツにアクセスする権利を有する。
- ② 消費者は、法の執行の必要性に従いつつ、自らの選択によってアプリケーションやサービスを享受する権利

を有する。

- ③ 消費者は、ネットワークに損傷を与えない合法的な端末装置を自らの選択によって接続することができる。
- ④ 消費者は、ネットワーク・プロバイダー、アプリケーション&サービス・プロバイダー、コンテンツ・プロバイダー間の競争を享受する権利を有する。

この後、二〇〇六年一二月、AT&Tとベルサウスという通信事業者同士の大型合併が発表されると、合併当事者の両社は自発的にネットワーク中立性を確保するための条件を表明し、FCCはそれらを前提として合併を認可することになった。

さらに、二〇〇七年一〇月になると、ケーブル・テレビ大手のコムキャストとP2P (Peer to Peer) サービス事業者のビットトレント (BitTorrent) の間で問題が生じた。コムキャストはケーブル・ネットワークを利用したインターネットのブロードバンド・サービスを提供しているが、そのネットワーク上でビットトレントのP2Pサービスを使う利用者が帯域を占有してしまい、他の利用者の邪魔になっているとして、ビットトレントのP2Pサービスを遅くするという措置をコムキャストがとったのだ。

この問題は、多くの論客を巻き込んだ論争になったが、二〇〇八年八月、FCCは裁定を下した。その中でFCCは、コムキャストの不当なネットワーク管理慣行をやめさせなくてはならないとし、一定の猶予期間は与えるものの、コムキャストが実際にそれをやめるよう監視しなくてはならないと強い調子で書いている。<sup>(14)</sup>コムキャストはこの裁定を受け入れ、これまでの措置をやめるとしたが、しかし、FCCがこのような裁定を下す権限は持っていないとして、訴訟を起こすことにした。政府がこの問題に介入しようとしているのに対し、コムキャストはそもそも介入する権限がないと主張している。

表 2 第109議会におけるネットワーク中立性関連法案

法案番号	筆頭提出者	主な法案内容	結果
S. 2360	Ron Wyden (民主)	インターネットの二重構造化の阻止。	廃案
S. 2917	Olympia J. Snowe (共和)	インターネットの二重構造化の阻止。	廃案
H. R. 5417	F. James Sensenbrenner, Jr. (共和)	独占禁止をネットの中立性に拡大。	廃案
H. R. 5273	Edward J. Markey (民主)	インターネットの二重構造化の阻止。	廃案
H. R. 5252	Joe Barton (共和)	FCC に違反行為を取り締まる権限を与える。	廃案
S. 2686	Ted Stevens (共和)	FCC が調査、検討を行う。	廃案

出典 <http://japan.cnet.com/news/media/story/0,2000056023,20124107-2,00.htm> を修正。

表 3 第110議会におけるネットワーク中立性関連法案

法案番号	筆頭提出者	主な法案内容	結果
H. R. 5353	Edward J. Markey (民主)	ネットワーク事業者による不当な干渉や差別を阻止。	廃案
S. 215	Byron L. Dorgan (民主)	ブロードバンド事業者に中立性の義務を負わせる。	廃案
H. R. 5994	John Conyers, Jr. (民主)	合理的かつ非差別的な条件でブロードバンドを提供させる。	廃案

出典 <http://thomas.loc.gov/> を元に筆者作成。

表 4 第111議会におけるネットワーク中立性関連法案

法案番号	筆頭提出者	主な法案内容	結果
H. R. 3458	Edward J. Markey (民主)	国家的ブロードバンド政策を樹立し、消費者の権利を保護し、投資とイノベーションを促進する。	エネルギー・商業委員会で審議中

出典 <http://thomas.loc.gov/> を元に筆者作成。

これらの事件を背景にして、連邦議会はネットワーク中立性に関する法案をいくつか提出した。まず第一〇九議会（二〇〇五年一月から二〇〇七年一月）では、少なくとも表2のような法案が提出された。しかし、いずれも廃案に終わっている。第一〇九議会の下院は共和党が過半数を占めており、採決にかけるに至った法案も共和党の反対多数により否決されている。

第一一〇議会（二〇〇七年一月から二〇〇九年一月）では、三つの法案（表3）が主要なネットワーク中立性関連法案となったが、やはりどれも成立することなく廃案となった。H.R.5353は、エドワード・マーキー（Edward J. Markey）下院議員（民主党：マサチューセッツ州）が第一〇九議会で提出したH.R.5273よりもトーンを弱め、規制色を薄めようとしていたが、結局は廃案になった。<sup>(15)</sup>

オバマ政権が成立してからの第一一〇議会（二〇〇九年一月から二〇一一年一月まで）では、二〇〇九年八月現在、表4のように一本だけ関連法案が出されている。提出者はマーキー下院議員である。法案番号はH.R.3458で、法案のタイトルは「国家的なブロードバンド政策を樹立し、消費者の権利を保護し、投資とイノベーションを加速させるなど関連する目的のために一九三四年通信法を改正する法案」となっている。本論文執筆時点ではこの法案がどのような運命をたどるのか分からない。

こうした法案をめぐる構図は次のように言えるだろう。まず、ネットワーク・サービスの品質の維持・向上を理由にネットワークの制御（あるいは差別）を主張する電話会社やケーブル事業者（具体的にはAT&Tやベライゾン、コムキャストなど）がいる。それに対し、ネット企業（具体的にはグーグル、ヤフー！、マイクロソフトなど）は、インターネットの自由を脅かすと反対し、ネットワーク中立性に関する法整備を求めようになってきた。

ここでねじれているのは、ネットワークの管理をしたい側が法整備を求めているのではなく、ネットワークを自由におきたい側が法整備を求めていることである。議会に提出されるネットワーク中立性法案のほとんど

は、ネットワークを中立にしておくことを法的に求めるという内容になっている。

こうした構図の中で、法整備に反対する電話会社やケーブル事業者の側についているのが共和党である。共和党議員たちは、そうした規制が必要かどうかははっきりせず、法律で決めるのは時期尚早だと論じた。これに対し、民主党議員はネットワーク中立性を確保する法案に一丸となって賛成してきた。

オバマ政権が二〇〇九年一月に成立してから FCC 委員長指名に時間がかかり、新委員長が実質的な仕事を始めたのは七月になった。そして、一〇月二二日になって FCC はネットワーク中立性に関する規制の草案を発表した。これは、従来の四原則は消費者が主語になっていたが、ブロードバンド・インターネット接続サービス事業者が主語になった。内容的には従来の四つの原則に新たに二つが加わる内容になっている。草案に対する一般からの意見が、二〇一〇年一月一四日まで受け付けられ、三月五日に FCC からの回答が発表される見通しとなっている。<sup>16</sup> これらの原則がすぐに強い規制につながるわけではないが、オバマ政権の姿勢を示すものとなるだろう。

米国では、ブロードバンドは電話事業者が提供するものか、ケーブル事業者が提供するものにはほぼ限られている。そうすると、競争は限定的になり、利用者は日本に比べて割高でスピードの遅いサービスを購入させられている。実際、ブロードバンドといえながら、米国のサービスは毎秒一メガビットに達しないものも多い。こうした現状では、電話事業者であれケーブル事業者であれ、利用者がスイッチする可能性が低くなる。そのため、事業者は自分たちの裁量でネットワークの「管理」をする欲求に駆られることになる。余計にお金を払ってくれる人により良いサービスを提供したり、逆に帯域を占拠する利用者やサービスをブロックしたりする。無論、その背後にはインフラストラクチャー構築のためのコスト問題があるものの、どちらかというところ独占に近い立場をめぐる問題が米国の議論を占めている。

表5 ネットワークの中立性に関する懇談会の会合

会合	開催日	会合時間	内容
第1回	2006年11月15日	2時間	事務局からの説明、議論、検討の進め方についての合意
第2回	2006年12月19日	2時間25分	懇談会オブザーバによるプレゼンテーションと議論
第3回	2007年1月24日	2時間30分	懇談会オブザーバによるプレゼンテーションと議論
第4回	2007年2月28日	2時間30分	懇談会オブザーバによるプレゼンテーションと議論
第5回	2007年3月14日	2時間20分	懇談会オブザーバによるプレゼンテーションと議論
第6回	2007年4月19日	2時間20分	事務局より主要論点案について説明と議論
第7回	2007年6月20日	1時間30分	事務局より報告書案について説明と議論
第8回	2007年9月19日	1時間10分	事務局から報告書案およびパブリック・コメントについて報告、自由討議

したがって、利用者に直結するインフラストラクチャを管理していない 구글 や ヤフー!、マイクロソフトといったネット企業からすれば、できるだけネットワークをオープンにしておいたほうが良い。ここで、インフラストラクチャ事業者とコンテンツ／アプリケーション事業者との間の対立がネットワークの中立性問題として登場してくることになる。

ところが、こうした構図は、実は日本には当てはまらない。同じネットワークの中立性といいながら、日本では違う議論が展開された。それを次章では見ていこう。

#### 四 日本における議論

日本の総務省は、米国でのネットワーク中立性に関する議論の高まりを受けて、二〇〇六年一月から「ネットワークの中立性に関する懇談会」を開始し、全八回の会合(表5)を開催した<sup>(17)</sup>。米国での議論を受けて開かれたこの懇談会だが、議院内閣制の日本では国会に法案がたくさん提出されるといふことはない。法案として固まる前に各省庁や内閣法制局で法案が厳しく精査される。したがって、実質的な政策アイデアは、懇談

会や審議会などを通じて議論されることになる。ここでは懇談会での議論を通じて日本におけるネットワーク中立性をめぐる議論を追いかけてみよう。

まず、懇談会がまとめた報告書の目次を見てみよう。

第一章 ネットワークの中立性に関する基本的視点

第二章 ネットワークのコスト負担の公平性

第三章 ネットワークの利用の公平性

第四章 ネットワークの中立性に関するその他の検討課題

第五章 望ましい政策展開の方向性

補論 ドミナント規制の見直しと競争評価の活用の在り方

資料 A (参考資料)

資料 B (報告書案に対する意見招請結果及びこれに対する考え方)

資料 C (その他)

資料 D (用語集)

構成としては分かりやすい。第一章で基本的視点として「ネットワークのコスト負担の公平性」と「ネットワークの利用の公平性」を解説し、それぞれを第二章と第三章で論じ、第四章でその他の検討課題、第五章で結論を述べるといふ枠組みである。

しかし、中身を読み進めていくうちに、米国との議論との大きな違いを感じるのは、次世代ネットワーク (Next Generation Network : NGN) の議論が大きな割合を占めている点である。NGN は NTT などが今後構築していく新しいネットワークであり、ヨーロッパではブリティッシュ・テレコムなどが取り組んでいるが、米国

ではほぼ全く議論されていない。米国ではアクセス系の光ファイバ構築に苦しんでおり、なかなかそうした未来への投資を考える段階にない。それに対し日本では全国的なブロードバンド展開がほぼ終わり、次の段階への構想が活発化している。そのため、ネットワークの中立性の議論が、NGNの接続をどうするかという議論に置き換わってしまった。

無論、報告書は「インターネットと次世代ネットワークを明確に区別して議論を行う必要がある」（報告書六ページ）としており、NGNは「従来のキャリア（通信事業者）網をIPベースで再構築するネットワークであり、QoS及びセキュリティをサービス付与機能において実現するキャリア管理型のネットワークであるという特性を有する」（同七ページ）としている。そして、実質的に報告書の第三章の「ネットワークの利用の公平性」はNGNをめぐるネットワーク接続について議論され、米国のネットワーク中立性の議論とはずいぶん距離のあるものになっている。これは当初から総務省の事務局側が想定していたことなのだろうか。懇談会の議事要旨が公開されているので、それをたどってみよう。会合の概要は表5の通りである。

NGNについての議論は、第一回会合で事務局から配布された「資料1-1 ネットワークの中立性を巡る議論の現状」というスライド四〇枚の資料の中では三カ所で触れられているのみである。まず、NTTの取り組みとして「次世代ネットワーク（端末機器からネットワークまで一貫してIP化したネットワーク）を構築」という一行が入っており、第二に、図解資料の中に「NGN」という言葉が入り、最後のスライドに「その他の検討課題」として「NGNと“the internet”の関係」という項目が入っている。NGNが中心な議論になるようには見えない。

しかし、自由討議においてはすぐに触れられており、「今回改めてネットワークの中立性という問題を議論する際、ネットワークは長距離バックボーンまで含めるか、NTTのNGN以外のものも含めるのか、移動体まで

視野に入れるのか等、どこにフォーカスを置くのが難しい」という構成員の発言がある。さらには「ネットワークの中立性の議論において、NGNの機能をどのようにオープンにしていくのかという問題について議論が必要ではないか」という意見も出ている。他にももちろん論点は出ているが、出席した一〇人の構成員のうち二人がNGNに言及したことになる。

第二回から第五回までの四回の会合では、オブザーバからのプレゼンテーションと議論という形で進められた。第二回の会合では、NTTの有馬彰取締役からのプレゼンテーションがあり、議論の前半で数回NGNへの言及があった。第三回の会合では、P2Pをめぐる議論が中心になり、NGNについては簡単な言及があったが、注目されるトピックとはならなかった。第四回の会合では、最初にプレゼンテーションをした社団法人テレコムサービスク協会の滝澤光樹幹事会議長が冒頭「インターネットとNGNを区別して議論すべきか等、NGNの目指すべき姿（ビジョン）に関する意識あわせが必要ではないか」と述べるなど、何度かNGNについての発言があった。議論の中で総務省も「NGNで、国際的に日本がどのようにふるまうかは重要な問題」と発言している。

第五回の会合では、最初のプレゼンテーションをKDDIの沖中秀夫執行役員技術渉外室長が行い、インターネットとNGNの違いを整理した上で、「NGNはQoSをキャリアが負担するため、マネージド・ネットワークのコンセプトを崩さない範囲でしかレイヤー間のオープン化ができない」と指摘している。他にも何回かNGNについての言及が見られた。

第六回の会合は、これまでの議論を整理し、主要論点案について事務局から説明があった後、議論が行われた。主要論点案の配布資料を見ると、「次世代ネットワークに関する利用の公平性という観点からは、基本的にビジネスモデルの構築は各事業者の経営判断によるものであるが、特定のレイヤーにおける市場支配力が他のレイヤ

ーに影響を及ぼす場合を中心に、競争阻害的な行為を防止するための公正競争確保のためのルールの在り方について検討が必要ではないか」という記述が見られる(資料6―1 主要論点(案)七ページ)。また、第三章の二番目の論点として「次世代ネットワークに係る接続ルールの在り方」が入れられ、かなりの分量で記述されている(資料6―1 主要論点(案)一五―一七ページ)。

また、議論の中では散発的にNGNへの言及が行われたが、最後に近いところで、以下のようなやりとりがあった。

(構成員) NGNの移行については、アクセスがNGNになったときにもオルタナティブとしてのレガシーなISPサービスを提供する人もいるが、NGNへかけるバイアスが不当な場合、不健全であろう。ほかのサービスが同じような可能性を出せるルールを作る必要がある。消費者から見ると、イコルフットイングできるようなルール作りを。

(総務省) 日本の場合、NTTが提供する伝送サービスとISPとは分かれている。アメリカのベライゾンがISPがバンドルされている。日本の方がアンバンドル化ができていますので、これがブロードバンドの競争を生み出す要素の一つ。NGNとインターネットを消費者が選べるようにすることが重要で、議論の対象になる。

日米の違いを述べた点は重要である。日本では現行の枠組みではNTTが直接ISP (Internet Service Provider) にはなっていないが、米国ではNTTに相当するベライゾンがISP業務を行っている。この違いが日本のブロードバンド市場に競争を生み出したという指摘は多い。ところが、NGNになるとこういう枠組みが崩れることになる。その点で、米国のような状態になるのではないかという懸念がここで示されている。

これまでの流れを見ると、第二回から第六回のプレセッションと議論の中でNGNが何度も取り上げられ、この問題がネットワーク中立性との関係で言及されたことから、事務局側では報告書の中にそれなりの分量を割いて盛り込むことにしたと考えられるだろう。<sup>(18)</sup>

そして二カ月の間を置いて開かれた第七回の会合では事務局から報告書案が示され、それについて議論が行われた。今回は九〇分と会合の時間が短く、議事要旨も二ページと短い。NGNについての言及は一回にとどまっている。しかし、報告書案の中には、前回の主要論点案に沿ってNGNに関する記述が多く盛り込まれている。

第八回の会合では、前回の議論を受けて修正された報告書案についての議論が行われた。この中でNGNとの関連でNTTの経営戦略への注文が構成員から出ているが、報告書の大幅な書き直しにつながるものではなかった。ここでの議論を踏まえて修正は座長に一任されることになった。

以上のように、総務省の懇談会においては、当初それほど注目されていなかったNGNが、議論の結果、報告書の中で重要な位置を占めるようになった。この点が米国のネットワーク中立性の議論と最も違う点であり、両国の市場構造の違いを表す点にもなっている。

こうしたNGNの議論の背後にうかがえるのは、NGNに対して新たな規制を入れるかどうかという点である。報告書の中では、米国のFCCの政策声明で示された中立性四原則とよく似た「ネットワークの中立性に関する三原則」が示された。

- ① 消費者がネットワーク（IP網）を柔軟に利用して、コンテンツ・アプリケーションレイヤーに自由にアクセス可能であること
- ② 消費者が法令に定める技術標準に合致した端末をネットワーク（IP網）に自由に接続し、端末間の通信を柔軟に行うことが可能であること
- ③ 消費者が通信レイヤー及びプラットフォームレイヤーを適正な対価で公平に利用可能であること。

この三原則は、前掲のFCCの四原則から一つ減っているものの、よく似ていることが分かる。項目数が違っても、全体的に言わんとしていることは共通である。これらの原則は、政府がネットワーク中立性を理由に規制を強める、干渉を高めるといふことを言っているのではない。報告書の二一ページには「規制の最小化」という言葉も見られる。

しかし、同時に、将来的な規制の新設の余地を残した記述もないわけではない。たとえば、ネットワークのコスト負担の公平性について、「市場メカニズムを補完するための方策の必要性について検討を行う必要がある」（報告書八ページ）という記述がある。また、報告書の中で帯域制御の導入の可能性について言及されているが、そこでは「ISP等のパフォーマンスについて一定の監査(audit)を行う制度を設け、一定の基準を満足するISP等についてはこれを認定する仕組みを設けることも検討に値する」（報告書二八―二九ページ）との記述がある。

直接的に規制導入をうたっているわけでもない。したがって、これらの細かい点をあげつらうべきではないかもしれない。しかし、規制をそもそも入れるべきかどうかという点について活発な議論が行われている米国との差は感じられる。

米国とは違って、日本ではISPがコスト負担をコンテンツ・プロバイダーやアプリケーション・プロバイダーに求めたという事例は聞かれない。ネットワークのトラフィックがP2Pによって占拠されていることから、従量制課金の可能性を指摘する声は聞かれたが、あくまで利用者から必要な料金を得るかという議論になっている。

それよりも、NGNについてより多くの時間が割かれたと言っているだろう。現在の日本の市場ではISP間の競争が働いているため、独占的な地位の濫用によるアクセス差別・妨害などは起きにくい。しかし、NGNに

において N T T が独占的な地位を築くようになったとき、状況が変わるのではないかという漠とした懸念の声が聞かれた。N T T から見れば自社の投資によって新たに築いたネットワークを必要以上に安く開放したくはないだろう。まだそこに適正な相互接続の方法が確立されていないためにこうした懸念の声が出てきている。

## 五 おわりに

日米両国で打ち出されている原則は、数こそ違うが、内容はよく似ている。これは選択的政策受容としての政策のエミュレーションが行われた結果だと言って良いだろう。実際、総務省の事務局が用意した資料の多くや懇談会報告書には米国や欧州、あるいは韓国の事例が紹介されている。ここでは政策のエミュレーションが行われている。

しかし、N G N の存在が日米の議論のスコープを大きく変えてしまっている。同じネットワークの中立性という問題を論じていながら、その内容が異なる結果になっている。総務省は規制を最小限にするとし、新たな規制を積極的には打ち出していないが、その可能性も完全には排除していない。

ネットワークの中立性は、本質的にはグローバルになり得る問題である。今のところ、各国のインフラストラクチャは国内市場に閉じこもった形で構築されている。しかし、コンテンツやアプリケーションの世界では、グローバルな流れが当然のようになっている。ユーチューブ (YouTube) に日本のコンテンツがたくさん載り、太平洋間のトラフィックを増加させている。また、クラウド・コンピューティングの進展によって、日本企業のデータが米国や他の国々との間で頻繁にやりとりされるようになってきている。その際、何らかの差別的なトラフィック制御が行われれば、国際的な問題になり得る。そうした問題が起きれば、当事国の政府は規制や政策の協議・

すりあわせを行わざるを得ない。そこで政策摩擦や政策のエミュレーションが行われることになるだろう。

本論文の分析はネットワークの中立性という一つの事例についてであり、日米という二つの国しか見ていないという点で限定的なものである。しかし、こうした問題は、プライバシーやコンテンツ規制など、他の政策課題でも見られる可能性がある。そうした課題での事例研究を今後の課題としたい。

- (1) David P. Dolowitz and David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance*, vol. 13, no. 1, January 2000, pp. 5-24.
- (2) 内山融「政策アイデアの伝播と制度―行政組織改革の日英比較を題材として―」『公共政策研究』第五号、二〇〇五年、一一九―一二九ページ。
- (3) 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態―政策イノベーションと波及―』慶應義塾大学出版会、二〇〇二年、三ページ。
- (4) 秋吉貴雄「政策移転の政治過程―アイデアの受容と変容―」『公共政策研究』第四号、二〇〇四年、五九―七〇ページ。
- (5) 赤松要「我国羊毛工業の貿易趨勢」『商業経済論叢』（名古屋高商）第一三卷、上巻、一九三五年。ただし、本論文では、下記の文献に依拠して記述している。赤松要「新興国産業発展の雁行形態」『金貨と国際経済』東洋経済新報社、一九七四年、一五五―一七七ページ。
- (6) ヨーゼフ・シュンペーター（中山伊知郎、東畑精一訳）『新装版 資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、一九九五年、一二九―一三〇ページ。
- (7) 薬師寺泰蔵『テクノヘゲモニー―国は技術で興り、滅びる―』中公新書、一九八九年。薬師寺泰蔵「エミュレーション・ダイナミックス―国家と産業技術―」『国際政治』第八二号、一九八六年、五六―七四ページ。
- (8) 薬師寺泰蔵、前掲書、一一ページ。
- (9) 詳しくは以下を参照。土屋大洋「国際的な政策の『模倣』過程―情報通信政策を例に―」草野厚編『政策過程分析

の最前線」慶應義塾大学出版会、二〇〇八年、第六章。

(10) 薬師寺泰蔵「雁が飛び立つときー調和と反発の『テクノスタイル』(一)〜(二六)」「日本経済新聞」一九九三年三月六日〜八月二十九日毎週日曜連載。薬師寺泰蔵「日本の技術覇権はいつまで続くかー国際秩序に対応できない過当競争体質ー」『THESIS 読売』一九九三年二月号、九六〜一三三ページ。薬師寺泰蔵「ライフスタイルの原点に戻った技術開発」『日本経済研究センター会報』一九九三年二月一日、二四〜二九ページ。薬師寺泰蔵「テクノヘゲモニーの新段階」『外交フォーラム』一九九一年六月、三三三〜四〇ページ。

(11) Tim Wu, "Network Neutrality, Broadband Discrimination," *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, vol. 2, 2003, pp. 141-178. 日本語においてネットワークの中立性を論じたものとしては以下を参照。実積寿也「ネットワーク中立性」問題とは何か。」KDDI 総研 R & A (二〇〇八年二月号) (<http://www.kddi-tr.jp/pdf/KDDI-RA-200812-01-PR.T.pdf>)。松宮広和「近時のアメリカ合衆国における『ネットワークの中立性』をめぐる議論について」『群馬大学社会学部研究論集』第一四巻、二〇〇七年、一七五〜二〇四ページ。

(12) Wu, op.cit.

(13) FCC, "Policy Statement," available at ([http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-05-151A1.doc](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-151A1.doc)) (September 23, 2005). なお「四原則の訳文は、『ネットワークの中立性に関する懇談会報告書』のページに従った(一部表記を改変)。

(14) [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-08-183A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-08-183A1.pdf)

(15) Anne Broache 「下院に新たな「ネットワーク中立性」関連法案 House による「優遇」への罰則規定はなし」CNET Japan (<http://japan.cnet.com/news/media/story/0,2000056023,20367250,00.htm>) (二〇〇八年二月一四日)。

(16) FCC, "Commission Seeks Public Input on Draft Rules to Preserve the Free and Open Internet," available at ([http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-294159A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-294159A1.pdf)) (October 22, 2009). 新たに加えられた五番目と六番目の原則は以下のような内容である。ブロードバンド・インターネット接続サービス事業者は、⑤合法的なコンテンツ、アプリケーション、サービスを非差別的な方法で取り扱うことが求められる。⑥利用者、そしてコンテンツ、アプリケーション、サービスの事業者がこのルール作成において特定されている保護を享受するために

どうしても必要とされる場合は、ネットワーク管理その他の慣行について情報を開示することが求められる。

(17) 座長は林敏彦放送大学教授であり、筆者も全一二名の構成員の一人として参加した。しかし、筆者は所属する大学の業務等により全八回の会合のうち三回しか出席できなかった。本章での記述は配布された資料および総務省のウェブページで公開されている議事要旨に負うところが大きい。ネットワークの中立性に関する懇談会のウェブページは ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/network\\_churitsu/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/network_churitsu/index.html)) である(二〇〇九年八月現在)。

(18) 総務省の事務局側で中心的な役割を果たした谷脇康彦・料金サービス課長(当時)によれば、報告書草案作成段階において、KDDIの小野寺正・代表取締役社長兼会長の記者会見での発言がヒントになったという(二〇〇九年九月一日、筆者とのインタビュー)。記者会見の日時と正確な内容については確認できなかったが、小野寺社長自身もそうした発言をしたことを認めている(二〇〇九年九月四日、筆者とのインタビュー)。同様の趣旨の発言を小野寺社長はその後も繰り返し返しており、例えば、二〇〇九年六月二四日、七月二三日の記者会見ではそれが確認できた。