

# インターネットのネットワーク中立性規制の政治過程と法制度に関する比較研究調査

代表研究者 石岡克俊 慶應義塾大学 産業研究所所長兼法務研究科教授  
 共同研究者 茂垣昌宏 慶應義塾大学 産業研究所共同研究員

## 1 背景と問題の所在

1980年代頃より政府が統治の主体であった体制から政府の活動のみでは統治に関する諸課題に対応出来ない時代への移行が明らかになり、これに伴い、従来の「ガバメント」に代わる「ガバナンス」が統治全体を指す言葉として次第に用いられるようになり、政治学の研究は国家と社会全体の統治、換言すれば政治全体を考える中で国家の位置付けを考えるようになった（Pierre and Peters 2000）。この国家の変容に対応し、これまで国営や公営であった公共サービスは民営化によって私企業によるサービス提供に移行し、これに伴いこれら私企業のコントロールに重要な役割を果たす規制の重要性が高まった。通信ネットワークの自由化と規制改革はその一例である。他方、今後の情報通信の核であるインターネットについては、出現当初より国家の規制への反対が強く適切な規制手法について長年議論されてきた（Freedman 2016）。Wu (2003)の提唱に始まるネットワーク中立性規制はその一例であり、各国により様々なアプローチが取られているこの課題は情報通信分野の新しい規制分野の一つとしてみることも出来る。従って、ネットワーク中立性の課題へのアプローチの政治過程や法制度の変容の精査を通じ、情報通信など、変化に対応する分野での新しい政治的関係の形成の本質が明らかになり、新たな時代における国家と規制のガバナンスへの重要な示唆が得られるといえよう。

インターネットの重要な政策事項の一つであるネットワーク中立性規制への取組みは、日本を越えて情報通信の研究に重要な示唆を与える。米国では、オバマ政権下の2015年に制定されたオープン・インターネット規則が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して再分類し、これによりネットワーク中立性の原則が確立された。欧州連合（EU）では、同年に採択した規制が加盟国においてネットワーク中立性を確保する枠組を設定した。こういったネットワーク中立性に関する取組みは、英国のEU離脱を受けた国内法制度の再検討や米トランプ政権下のFCCが今年オープン・インターネット規則を廃止しネットワーク中立性の確保を目指す政策方針を転換したことにより、更なる議論の対象となった。他方、我が国では、2006年末から2008年末にかけて開催された総務省の「ネットワークの中立性に関する懇談会」と「インターネット政策懇談会」の報告書採択の段階で中立性違反の実害が認識されなかったこともあり、本格的には議論されてこなかった（実積 2013）。その後の情報通信ネットワーク環境の大きな変化を踏まえ、2018年10月より総務省で「ネットワーク中立性に関する研究会」が開催され、その後も関連する政策課題が検討されている。

このように、ネットワーク中立性は、日本など各国で近年重要課題として認識されており、その研究調査は、実務的、学術的な意義があると考えられる。この課題は、特に米国で賛成派である民主党と反対派である共和党が、共にこの課題を単なる一政策課題を越えた党派対立と分断を象徴する社会的問題としてとらえていることが大きな理由となって、大きな対立を引き起こしている。これに対し米国外では、この問題は分断の象徴としての政治課題というより、より実務的な観点から議論・検討されてきた。通信コンテンツの非差別的取扱いというこれまでの通信ネットワークに課されてきた原則に関わるネットワーク中立性は、通信ネットワークのガバナンスに関わる新たな規制課題であり、国や通信分野のガバナンスに大きな影響を与える可能性がある。

また、この課題は新しく生じたものであるから、ある国においてガバナンスに関わる新たな政策課題が生じた際の対応振りを示す事例ともいえる。つまり、いわゆる経路依存性が生じる条件が無い新しい政策課題において、国をはじめとする関係者がどう対応しているかを示していると言えるのである。

この研究は、日本と英国のネットワーク中立性の政策展開に注目した。米国とは異なり、両国は党派間対立や政治化の影響を受けていない。両国は、共に先進国であり通信自由化において一定の経験があり、人口

や経済規模などで一定程度の規模があるといった共通点がある。他方、政治的伝統や EU のような地域機関との関係の有無など、両国の間には顕著な違いもある。英国の政策決定過程は、後者の影響を強く受けている。研究の具体化にあたっては、本稿は以下の簡単な設問を設定した。

- 国家と規制当局はどのようにネットワーク中立性の課題に対応したか。
- これら関係者は何故そのような方法を選択したか。

上記を踏まえ、次節以降では、ガバナンスと規制の観点からのネットワーク中立性の重要性を検討する。続いて両国の事例を精査し、その上で、本稿は結論で研究の限界と将来の研究課題を提示する。

## 2 規制とガバナンスの観点からのネットワーク中立性の重要性

1970 年代に顕在化した社会の課題や危機に対応して変容してきたガバナンスと国家に関しては、本質が社会科学の重要課題として議論されてきた。その中で、国家と社会の間関係を規律する規制とその改革は、研究課題として注目を集めてきた。

1980 年代以降、民営化や市場の自由化など規制改革を通じ規制が用いられることが増えている。特に、通信のような基幹インフラ部門の民営化については、実質的な規制強化をもたらした規制改革の姿が明らかになっている (Vogel 1996, 2018)。通信分野においては、世界的に 1990 年代頃から公衆電話ネットワークから IP ネットワークへの交代が起き、これに応え規制も変化した。

通信ネットワークにおいて支配的地位を占めつつあるインターネットであるが、その正面からの規制は長らく政策課題としては取り上げられなかった。創設時よりリバタリアンの志向を持つ技術者やプログラム開発者により作られてきたインターネットの世界には、国家を含む部外からの介入には否定的な文化があり、自主規制やリバタリアニズムを強く志向してきた。

こういったことを背景に、通信規制は、参入規制や料金規制の撤廃と関係者の自主規制に基づくより穏やかな手法を取るようになってきている。具体的には、21 世紀になってからは、通信のネットワークや分野自体の本質より人権や民主主義といった、時々持ち上がる社会的課題が議論の主流を占めている。例えばサイバー犯罪のような課題は、それ自体はオンライン上の行動や規範に関わる問題である。

これに対し、通信ネットワーク上のコンテンツの平等な扱いというネットワーク中立性の問題意識は、通信ネットワークのガバナンスに直接かかわるものである。IP ネットワークの普及後、規制当局が体系的に通信の大企業に対応して通信ネットワークの本質にかかわる問題へ取り組む初めての政策課題であり、その重要性は高い。

ネットワーク中立性に関しては、Wu (2003)が重要政策課題として最初に提唱したとされることが多い。Marsden (2017: 29) は、1999 年の段階でケーブルテレビ会社の閉鎖的ビジネスモデルがオープン・インターネットを乗っ取る可能性が認識された時点で重要な規制課題として研究者に認識されていたとしている。

米国においては、2010 年の FCC オープン指令がネットワーク中立性規制に関する転換点であるが、この指令が携帯事業者を対象外としたことには批判が多かった (Marsden 2017, Pickard and Berman 2019)。この事に始まる議論は、2015 年のオープン・インターネット指令の制定へつながり、続くトランプ政権ではその FCC 委員長である Ajit Pai による 2015 年指令を撤回するインターネットの自由再興指令が制定され、2010 年指令の段階に戻るようになった。この方針変更は、カリフォルニア州などにおける独自の立法が更なるネットワーク中立性規制の強化を目指すなど反動を生んできたが、2021 年のバイデン民主党政権の登場により米国の取組みは更に抜本的な方向転換を行いつつある。

このように米国では著しい政治化がみられるが、他の国では必ずしも同じようにはなっていない。むしろ、自主規制の利益を重視する国もある。本稿では、そういった例の中から日本と英国の事例を検討する。この両国は、1980 年代からの長い通信自由化の伝統がある OECD 加盟国・G7/8 構成国であり、IP ネットワークを含め発達した通信ネットワークを持っている。両国は、ネットワーク中立性の問題も含め米国から大きな政治的、経済的、技術的影響を受けており、そのネットワーク中立性関連政策は 2010 年以降実質的な進展を見せている。他方、両国は共同規制 (co-regulation) を追求しており、法規制の導入をめぐる党派的

な議論が展開されてきた米国とは大きく異なる。

この共同規制は、国の関係当局が民間関係者と協働してルールなど規制枠組を作るという手法である（Ofcom 2008）。ガバナンスの理論に照らしていえば、共同規制は政策ネットワークにより支えられる共同／双方向ガバナンスに通じる特徴がある（Pierre and Peters 2020: 56–7）。この枠組の下では、国は政策決定過程に参加するが権力の行使など明示的な介入行為を行わずに政策目標の実現を目指す。

共同規制をとる日英両国の政策展開は、党派的な政治化の著しい米国とは対照的である。本稿は、この政策展開の精査を通じて新たな規制政策課題に対する両国の対応振りを明らかにして、ガバナンスの変容を示す一つの例を示す。インターネットが技術革新とパラダイム転換の早い世界であることを鑑みれば、この変化の速い革新的分野と政治的伝統との関係の検討の意義は深いといえるだろう（Moran 2003）。

### 3 日本におけるネットワーク中立性：政策展開と非政治性

日本では、通信ネットワークの発展と担当省庁である総務省によりネットワーク中立性の議論がけん引されてきた面がある。総務省によれば、公衆網から IP 網への通信ネットワークの転換に伴いコンテンツ、プラットフォーム、ネットワーク、端末という 4 つの層により構成される新たな通信ネットワークが出現し、通信ネットワークがコンテンツを平等に扱うこと、すなわちネットワーク中立性の重要性が脚光を浴びるようになったという（MIC 2007: 1-5）。総務省による最初のネットワーク中立性に関する具体的取組みは、「IP 化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」（2005 年～2006 年）における議論にみられる。この懇談会は、恐らく総務省での政策議論において最初にネットワーク中立性に触れた会合であり、その報告書はネットワークの中立性の確保の在り方に言及し、ネットワーク利用の公平性とコスト負担の公平性の必要性を指摘した（MIC 2007）。その後、総務省は「ネットワーク中立性に関する懇談会」（2006～2007 年）を開催、ネットワーク中立性により特化した検討を行い、概要表 1 の最終報告書を公表した。

表 1 ネットワーク中立性に関する懇談会報告書の要旨

- |  |
|--|
| <p>1 ネットワーク中立性三原則：消費利益の最大化を目指し以下の三原則を提示。</p> <p>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</p> <p>2) 消費者が技術基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なうことが可能であること</p> <p>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</p> <p>2 ネットワーク費用負担の公平性<br/>ネットワーク利用の増加を受けて、トラヒック計測能力の向上、ガイドライン制定を含む帯域制御関連の取組み、コンテンツ配信の支援が必要。</p> <p>3 ネットワーク利用の公平性<br/>通信ネットワーク接続ルールと非対称規制の見直し。</p> <p>4 その他<br/>報告書は、ネットワーク技術や新たなビジネスモデル創出の更なる展開、既存支配的事業者のネットワークの開放、国際化や変わりゆく市場支配力への対応を求めている。さらに、消費者保護、端末関連の問題、国際的な含蓄にも言及している。</p> |
|--|

この懇談会は、総務省の取組みとしては画期的であったが、現実の政策から生じる問題への対応というよ

りは、米国など他国での議論の進展に刺激された理念先行型のものであり、関係者も総務省、関連業界、研究者といった範囲に限られた専門家であった（総務省職員へのインタビュー、2021年；業界団体関係者へのインタビュー、2020年）。その結果、その提言は急進的というよりは関係者間の合意を踏まえた帯域制御ガイドラインの推進やこれまでの支配的事業者規制の見直しという穏健なものとなった。関わった関係者の範囲に限られていたことは、この頃ネットワーク中立性の議論が盛んでなかったことを反映している。これらを勘案すれば、ネットワーク中立性の問題は政治化とは縁遠かったと言えよう。

関係者が限定されたことは、この時点までの技術進歩が限定されていたこともまた反映している（業界団体関係者へのインタビュー、2020年）。つまり、日本ではネットワーク中立性に関する問題が発生しなかったということである。その後、通信の技術進歩により、日本でも議論や関係者が増えていく。

上記二つの政策会合の後、2008年にインターネット関連の業界4団体がまとめた帯域制御ガイドラインを除き、ネットワーク中立性に関する議論は10年位行われなかった。しかし、この期間に通信における関連の構造は大きな変化を遂げた。ブロードバンドサービスの定着、スマートフォンの普及、コンテンツサービスの大容量化といった技術進歩によりもたらされた変化は、第5世代携帯通信網の普及によりさらに加速すると予想されている（MIC 2018）。

二度目の総務省による検討は、2018年から2019年にかけてのネットワーク中立性に関する研究会で行われた。この研究会は、携帯サービスの拡大、GAFAのような新大手の巨大企業の登場、通信ネットワーク技術の発展といったことを背景にしている（総務省職員へのインタビュー、2020年、2021年；業界団体関係者へのインタビュー 2020年）。この二度目の検討においては、帯域制御、優先制御、ゼロレーティングが優先検討課題として浮かび上がり、2008年の帯域制御ガイドラインの見直し、優先制御やゼロレーティングに関する更なる検討と環境整備に向けたルール作りなどを提言する中間報告書が2019年に取りまとめられた（ネットワーク中立性に関する研究会 2019年）。

総務省は、この中間報告書取りまとめの後、ネットワーク中立性に関するワーキンググループを2020年6月9日より開催し、通信ネットワーク事業者による帯域制御の実施方法やゼロレーティングのサービス提供方法の検討、ガイドラインとの整合性、これらが通信市場や利用者に与える影響について検討している（MIC 2020）。

総務省の二度目の検討では、最初のものとは比べて関係者の範囲やネットワーク中立性の重要性に関する認識が異なり、消費者団体関係者やコンテンツプロバイダーを含む多数の関係者を巻き込んだ議論が行われた。

しかし、これらの政策議論の過程が政治的な関心を集めることは無かった。実際、規制のみならずネットワーク中立性という課題自体、これまで政治家が関心と呼んだことは無い。日本でのネットワーク中立性は、政治とは距離を置いて、専門的な関係者間の議論を踏まえた共同規制により政策立案が行われてきた新たな規制分野であったと言えよう。

#### 4 英国におけるネットワーク中立性：オープン・インターネットと規制の伝統

英国の規制は、各分野のエリートによる自主規制による伝統的な手法と急進的な現代性と革新性（high modernism and hyper-innovation）による新しい手法という二つの相矛盾する要素の混在が特徴とされる（Moran 2003）。「club world」という言葉で表現される伝統的な仲間内による自主規制を恣意と操作を排した民主的な透明性と説明責任により置き換える動きは、これまでの裁量と古い仲間内の文化を可能な限り維持しようとする既存の関係者と衝突し、政治的な不安定性と混乱につながった（Moran 2003、2009）。他方、英国の規制の伝統の影響力をより重視する見方によれば、民営化のような規制の展開も時代の変化に応じて現状の政治・経済エリートの利益を守るための現状維持を志向する英国の資本主義国家の戦略的な過程であったという（Fitzpatrick 2016）。英国におけるネットワーク中立性規制は、急進的な現代性と革新性の代表的分野ともいえるインターネット政策の立案過程がその実、共同規制という伝統的な仲間内の自主規制を想起させる手法により運営されてきたことを示す一例である。その意味で、本稿の研究結果はFitzpatrick (2016)を裏付けているが、同時に本稿は、英国の規制における政治的伝統の独自性に疑問を投げかける。もし他の国においても類似した展開がみられるのであれば、それは現代の規制国家の特徴という

方が英国の特徴というよりも適当であろう。

英国におけるネット中立性の議論は、ブロードバンドサービスの普及とともに展開してきた。主に通信庁（Ofcom）、官民関係者により設立されたブロードバンド関係者団体（BSG）、techUK のような業界団体を含む産業界、研究者、消費者団体といった関係者が関わってきた。産業界以外の民間関係者は大きな影響力が無いが、代わりに産業界内部の利害対立が目立つ（BBC 職員、2020）。このような草の根レベルの関係者の不在は英国など欧州のネットワーク中立性の議論の特徴の一つであり（Powerll and Cooper 2021）、若干の例外的な事象（Consumer Focus 2021）を除けば現在に至るまであまり変わっていない。筆者はいくつかの英国の主要消費者団体にコンタクトを取ったが、インタビューを得ることが出来なかった。その理由として考えられるのは、ネットワーク中立性に関する興味関心と知見が無いことである。関係者の間では Ofcom が重要な役割を果たしてきたが、その手法は露骨な介入や法令による規制を避ける穏健なものであった。他方、World Wide Web の創設者の一人である Sir Tim Berners-Lee（TBL）が、重要なインターネット関連の有識者として議論に大きな影響を与えた（Marsden 2017: 159～184）。つまり、英国のネットワーク中立性の議論は、産業や技術のエリートの大きな影響力、Ofcom による明示的な調整、所管省庁、政党政治家、消費者団体など産業外の民間関係者の影響の不在といったことが特徴となっている。

英国は日本と同じく共同規制の手法を採用したが、その内容は意欲的というより慎重で穏健なものであった。既に 2001 年の段階で BT による通信の遮断が明らかになっていたが、英国の規制機関は 2006 年になるまでネットワーク中立性を自らの重要課題として認めなかった（Marsden 2017: 160）。Ofcom（2006: 4）にとっては、ネットワーク中立性の問題は「将来発生するかもしれないか発生しないかもしれない」問題であった。キャメロン保守党政権による Ofcom の相当規模の合理化とビジネス省から文化省への 2011 年初めの通信分野の所管変更につながった News International 電話ハッキングスキャンダルの中、この傾向は続いた。この時期の英国のネットワーク中立性に関する考え方は、Ofcom（2011: 26）が示したすべての規制介入に対する消極的姿勢と市場のダイナミズムに対する信頼にも表れている。こういった考え方が共同規制につながった。共同規制の枠組の下、BSG は「オープン・インターネット」を対象とした表 2 の一連のガイドラインを発出しており、これが英国におけるネットワーク中立性の指針となっている。

表 2 BSG のオープン・インターネットガイドライン

2012 年 7 月	Open Internet Code of Practice: 25 Jul 2012（最初のガイドライン）
2013 年 5 月	Open Internet Code of Practice: 25 Jul 2012（微修正）
2014 年 11 月	Open Internet Code of Practice: 25 Jul 2012（改正）
2015 年 11 月	Review of the Open Internet Codes: 16 November 2015 (Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH による第三者検証)
2016 年 6 月	Open Internet Code of Practice: 8 June 2016 (Regulation (EU) 2015/2120 に対応する改正)

BSG（2016）によれば、最新のガイドライン（Open Internet Code of Practice: 8 June 2016）は、以下のようにネットワーク中立性の原則や EU の規制体系を踏まえて新規サービスの創出に配慮することをうたっている。

The new Code continues to preserve the concept of an Open Internet – one in which users can access all lawful content without providers discriminating on the basis of commercial rivalry. It also ensures that traffic management practices employed by communication providers to manage their network are compliant with the new EU Regulation. In addition, the signatories to the Code will maintain the transparency that they already have in place around these practices by ensuring that these are communicated to the user effectively. The Code also clarifies the context in which some innovative services, which may become more prevalent as the Internet of Things becomes a reality, could be provided alongside the Open Internet.

他方、2020年までEU加盟国だった英国のネットワーク中立性規制に大きな影響を与えてきたEUの規制は、2010年頃までは英国と大差ない慎重なものであったが、その後方針を転換しよりはっきりとした規制を目指すようになり、2015年にはEU Regulation on Open Internet Access (Regulation (EU) 2015/2120)の制定に至っている(2015年11月25日欧州議会・欧州評議会採択、2016年4月30日発効)(Marsden 2017: 14~17; Ofcom 2019: 1; European Commission 2021)。これらのEUの動きに応え、BERECは2015年8月30日、BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rulesを発出した(BEREC 2016)。

英国政府とOfcomの手法は、これらのEUの法的枠組やBERECのガイドラインの策定過程で英国側の意向を反映させるというものであった。Ed Vaizey文化・通信・クリエイティブ産業担当閣外相は2015年7月、この手法は成功しEU法令のネットワーク中立性規制は英国側の立場を完全に満たすものとなったことを議会に報告している(Marsden 2017: 181)。これらEUの規制枠組の展開を反映し、英国ではBSGのガイドラインが改訂された(Open Internet Code of Practice: 8 June 2016)他、Ofcomが2017年に実施プログラムを策定しゼロレーティングとトラフィック管理を重点項目として掲げるようになった。またOfcomは、英国の国家規制機関として欧州委員会とBERECに2017年から毎年モニタリング報告書を提出している(Ofcom 2020)。

以上の英国のネットワーク中立性の取組みは、国内の共同規制と欧州委員会の規制という形での外的要因への対応を主な特徴としている。このような展開に至ったことの説明として、英国で既に確立したサービスレベルでの競争の存在を上げる向きがあった(BSG職員へのインタビュー、2020年)他、他の欧州諸国と比べた場合の英国の競争政策面での先進性を指摘する見解があった(業界団体職員、2020年)。

## 5 検討

日本のネットワーク中立性の議論は総務省に先導され、関係部門の発展に伴い徐々に関係者の範囲が広がった。政治家の関与が無い中、ネットワーク中立性の議論は通信分野のエリートにより先導され、そこに外部要因が直接の影響というよりは理念的な影響として働いていた。特異なのは、この議論に通信の秘密の概念が相当の影響を与えていたことである(業界団体職員、2020年)。

これに対し、英国の事例は日本の事例とは異なる政策展開を見せてきた。国の関係者は一貫して法的規制のような厳格な手法に反対し、共同規制という産業界の関係者がルール作りに重要な役割を担う手法を求めてきた。外部要因としての欧州委員会の影響は、この共同規制からEU Regulation on Open Internet Access (Regulation (EU) 2015/2120)に基づく法的規制に転換させたという点で重要な影響を与えたが、英国は、このEU規制の制定過程を通じて同国の政策のラインに沿った内容にすることに成功している

(Marsden 2017)。Moran (2009: 2)の考察を踏まえるならば、現代性と革新性の分野に共同規制という形で英国の規制の伝統的な型が展開され、EU規制という外的要因には巧みに対応してその内容を既存の共同規制の内容に沿ったものとし、国内的には共同規制の中核であるガイドラインの表面的改訂で済ませたということである。

これら二つの事例の比較で浮かび上がるのは、省庁や規制機関のような国の関係者が、新たなインターネットの分野で直接介入より監視を行う手法を強く選好してきたことである。既存の規制枠組が無い新分野ではガバナンスの枠組を自由に選ぶことができる。このような局面において、日本と英国は共に共同規制という枠組を選択したが、これは米国、オランダ、スロベニア、オーストリアといった、法的枠組の設定を選んだ例とは対照的な結果となった(Ofcom職員、2020年；Marsden 2017)。

インタビューからは通信分野における技術進歩の速さやサービスと技術双方の展開振りがネットワーク中立性規制の枠組の選択理由として指摘されたが、筆者は、これに加えて両国における自主規制の伝統の存在を要因として挙げたい。

1990年代以降の日本では、これまでの官僚主導のやり方の行き詰まりの結果、新たなガバナンスのモードとして業界団体を中心とした自主規制が拡大してきたことが指摘されている(Schaede 2000)。つまり、1980年代からの民営化と市場自由化など規制改革、1990年代からの新自由主義と新公共経営手法(NPM)

の浸透とともに、日本の政府や行政は産業に対して強権的な介入より穏やかなやり方を志向するようになってきているのである。ネットワーク中立性という政策課題においては、そうした流れの結果として政府と産業界、つまり政治経済エリートのコンセンサスを踏まえた共同規制が選択されたが、これは行政の見守る中で関係する専門家の政策ネットワークが関わる非政治的な手法である。ただ、日本の行政と政治の親密な関係（例 Mogaki 2019）を勘案すると、将来における政治化の可能性は排除できないであろう。

他方、New Right の影響を日本より強く受けた英国のネットワーク中立性の問題に対する対応からは、広く現代性と革新性の典型例とみられるインターネットの分野でも政治経済エリートの利益追求を特徴とする英国の規制の伝統が共同規制という形で現れたとみることができる。政治や行政の大っぴらな介入よりも共同規制を目指したということは、集団としての政治経済エリートがネットワーク中立性規制については政治や政府とは距離を置く政策方針を選んだことを意味する。同時に、日本と同じく、政策ネットワークにどの関係者が入るかということを通じ、施策の方向性が決まっている。

上記をまとめると、日英両国は、新たな規制分野であるネットワーク中立性規制において、共同規制を選ぶという形で馴染みのある手法を国家が選択したことが明らかになった。具体的な政策展開の方向は、各々の国の政治的伝統と具体的に選ばれた政策ネットワークにより形作られてきた。この研究結果を踏まえて本稿は、その主張として、危機のような偶発的な要因を除けば、国家は新たな規制課題に対して既存の政治的伝統という要因に則した手法を選択し、施策展開の方向性は関係者の選択を通じて性格が決まる政策ネットワークにより形作られることを指摘する。

## 6 結論

日英のネットワーク中立性の事例研究は、国の伝統、関係者、及び外的要因を踏まえつつ、現代性と革新性を特徴とする分野での新たな政策課題への対応振りを明らかにしている。この研究から、規制における既存の構造の重要性和分野のエリートのはっきりとした共同規制への選好が明らかになった。危機のような外的要因の影響がない場合、行政、産業界、技術専門家といった政治経済エリートは、新たな規制課題に対して政治的伝統や既存の政策ネットワークという構造的要素に沿った枠組を新たに構築した。その結果、通信ネットワークの中立性という個別分野において共同規制という新たなガバナンスのモードが出来上がった。

この研究は、当然ながら更なる研究を要する課題を残している。例えば、本稿は、何故日英両国が政治化を避けたのか明確な説明を提示していない。また、本稿はネットワーク中立性に特化した見解を示す政治家へのインタビューを示していないが、これは一つにはこの課題に政治的な含蓄が無いと考えられていることが理由としてある。本件をより大きな文脈に照らして検討した場合、例えばインターネット政策の本質に照らしてみた場合、政治家の立場からもコメントを得られるかもしれない。また、英国に関して言えば、所管官庁である文化・メディア・スポーツ省の関与が明確でないが、この省の関与や影響の本質について、更なる検討が必要だろう。より大きな射程に基づく研究を通じて、これら関係者の政策立案実施過程における役割と影響を検討することが出来よう。

この研究はまた、異なる国の伝統を持つ事例を検証している。日本と英国は通信ネットワーク中立性に関してたまたま類似した手法をとったが、米国やオランダのような国々は異なる対応をしている。こういった事例の検討により、ネットワーク中立性規制に関し異なる政治的伝統を持つ国々がどのように異なる規制枠組を導入したかを明らかにできよう。

ネットワーク中立性の研究は、新たなガバナンスのモードの形成に政治的伝統と政策ネットワークが重要なことを示している。この研究により、あるガバナンスのモードにおいて規制がどのような本質を持っているのか、その本質を理解する手がかりが得られる。本稿の成果は更なる研究により精査されるべきだが、その一般化可能性と事例の独自性を考えれば、ネットワーク中立性という課題は、関連する長期的なガバナンスの変容とあわせて、更なる検討を行う価値があるのではないだろうか。

## 謝辞

この研究は、2019年度から2020年度にかけて電気通信普及財団からの研究助成を頂き行われたものです。本稿の内容は、2021年3月29日に英国のQueen's University Belfast (QUB)でオンライン開催された第71回英国政治学 (PSA) 国際大会のExecutive Politics Groupのパネルで発表された英語論文と同年6月24日に慶應義塾大学産業研究所で開催されたセミナー (オンライン) におけるディスカッションペーパーに基づいています。本研究の過程でインタビューに応じて頂いた日英の関係者、財団関係者、資金管理を含め多方面でお世話になった慶應義塾大学関係者には、改めて心からの感謝の意を表します。

## 【参考文献】

- BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) (2016) 'BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules', Documents, *BEREC* [online]. Liga: BEREC. Available from: [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/regulatory\\_best\\_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules) [Accessed 22 March 2021].
- BSG (Broadband Stakeholder Group) (2016) 'BSG Publishes New Open Internet Code of Practice', in *BSG* [online]. London: BSG. Available from: <http://www.broadbanduk.org/2016/06/08/bsg-publishes-new-open-internet-code-of-practice/> [Accessed 21 March 2021].
- Consumer Focus (2012) 'Lost on the broadband super highway' [online]. Brussel: European Commission. Reports and studies, Shaping Europe's digital future, Strategy, *European Commission*. Available from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/lost-broadband-super-highway-consumer-understanding-information-traffic-management> [Accessed 21 March 2021].
- European Commission (2021) 'Open Internet' [online]. Policies, Shaping Europe's digital future, Strategy, *European Commission*. Available from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-internet> [16 March 2021 Access].
- Fitzpatrick, D. (2016) *The Politics of Regulation in the UK: Between Tradition, Contingency and Crisis*. London: Palgrave Macmillan.
- Freedman, D., (2016) 'The internet of rules: Critical approaches to online regulation and governance', Curran, J. Fenton, N. and Freedman, D., *Misunderstanding the Internet* (Second edition), Oxon: Routledge, 117–144.
- Marsden, C. T. (2017) *Network neutrality: From policy to law to regulation*. Manchester: Manchester UP.
- MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications) (2007) 'Report on Network Neutrality', in *MIC* [online]. Tokyo: MIC, Working Group on Network Neutrality. Available from: [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/eng/pdf/070900\\_1.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/pdf/070900_1.pdf) [Accessed 20 March 2021].
- MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications) (2018) 'Nettowāku tyūritusei o meguru genjō ni tsuite' [The current status of network neutrality], in *MIC* [online]. Tokyo: MIC. Available from: [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000579400.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000579400.pdf) [Accessed 22 March 2021].
- MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications) (2020) 'Organizing Working Group on Network Neutrality', Press Release, *MIC ICT Policy* [online]. Tokyo: MIC. Available from: [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/eng/pressrelease/2020/6/09\\_1.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/pressrelease/2020/6/09_1.html) [Accessed 21 March 2021].
- Mogaki, M. (2019) *Understanding governance in contemporary Japan: Transformation and the regulatory state*. Manchester: Manchester University Press.



- Moran, M. (2003) *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Moran, M. (2009) 'Regulation', in M. Flinders, A. Gamble, C. Hay, and M. Kenny (eds), *Oxford Handbook of British Politics*, Oxford: Oxford University Press [online]. Available from: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199230952.001.0001/oxfordhb-9780199230952-e-18> [Accessed 8 March 2021].
- Ofcom (2006) 'Ofcom response to the European Commission Consultation on Content Online in the Single Market', in *Ofcom* [online]. London: Ofcom. 20 October 2006. Available from: [https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0024/53376/july2006\\_ofcom\\_response\\_to\\_1.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0024/53376/july2006_ofcom_response_to_1.pdf) [Accessed 21 March 2021].
- Ofcom (Office of Communications) (2008) 'Initial assessments of when to adopt self- or co-regulation', in *Ofcom* [online]. London: Ofcom. Available from: <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/coregulation> [Accessed 19 February 2021].
- Ofcom (Office of Communications) (2011) 'Ofcom's approach to net neutrality', in *Ofcom* [online]. London: Ofcom. 24 November 2011. Available from: [https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0011/50510/statement.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0011/50510/statement.pdf) [Accessed 21 March 2021].
- Ofcom (Office of Communications) (2019) 'Ofcom's approach to assessing compliance with net neutrality rules: Frameworks for assessing zero rating offers and traffic management measures for compliance with the Open Internet Regulation' in *Ofcom* [online]. London: Ofcom. 16 May 2019. Available from: [https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0014/148100/ofcom-approach-net-neutrality.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0014/148100/ofcom-approach-net-neutrality.pdf) [Accessed 21 March 2021].
- Ofcom (Office of Communications) (2020) 'Monitoring compliance with the net neutrality rules', in *Ofcom* [online]. London: Ofcom. 8 July 2020. Available from: <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/internet-and-on-demand-research/net-neutrality> [Accessed 21 March 2021].
- Pickard, V. and Berman, D. E. (2019) *After Net Neutrality: A New Deal for the Digital Age*. New Heaven, CN: Yale University Press.
- Pierre, J. and Peters, G. (2020) *Governance, Politics and the State* (2nd Edition). London: Red Globe Press.
- Powell, A. and Cooper, A. (2011) 'Net Neutrality Discourses: Comparing Advocacy and Regulatory Arguments in the United States and the United Kingdom', *The Information Society*, 27, (5), 311–325.
- Schaede, U. (2000) *Cooperative Capitalism: Self-regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan*. Oxford: Oxford University Press.
- Vogel, S. K. (1996) *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Vogel, S. K. (2018) *Marketcraft: How Governments Make Markets Work*. New York, NY: Oxford University Press.
- Wu, T. (2003) 'Network Neutrality, Broadband Discrimination', *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2, 141–172.
- 実積寿也 (2013) 『ネットワーク中立性の経済学: 通信品質をめぐる分析』東京: 勁草書房.
- ネットワーク中立性に関する研究会 (2019) 『ネットワーク中立性に関する研究会中間報告書』東京: 総務省 [総務省研究会中間報告書].

## 〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月
‘Resilience, self-regulation, and power: The transformation and continuity in net neutrality regulation in Japan and the UK’	<i>71<sup>st</sup> Political Studies Association (PSA) Annual International Conference</i> , Queen’s University Belfast (QUB), PSA Executive Politics Group [online].	2021年3月
‘State traditions, policy networks & governance: Emerging network neutrality co-regulation in Japan & the UK’	<i>KEO Discussion Paper</i> , Keio Economic Observatory, 162.	2021年6月

