

インターネットガバナンスの最新動向

会津 泉 ● ハイパーネットワーク社会研究所

政府、民間企業、市民社会代表の協議の場を国連に設置 政府関与の強化かオープンな議論か問われるガバナンスのあり方

2005年11月、チュニジアの首都チュニスで、国連主催の第2回世界情報社会サミット（WSIS）が開かれ、最大の懸案「インターネットガバナンス」問題の合意を含む「チュニスサミット文書」を採択して終了した。

このサミットは、「デジタルデバイドの解消」を主テーマに国連が開いたもので、世界176か国から2万人、50か国の首脳が集い、さまざまなテーマのパネル討論、シンポジウム、展示で予想以上の盛り上がりを見せた。日本からは政府、企業、市民社会代表の合計160名が参加した。WSISは2回に分かれた初の国連サミットで、第1回が2003年12月にジュネーブで、第2回が2005年11月にチュニスで開かれた。

第1回、ジュネーブの準備段階で、いわゆる「インターネットガバナンス」が最大の対立点として浮上した。中国、ブラジル、インドなどの途上国政府が中心になって、ICANNによる現在のインターネット資源管理体制はアメリカなど先進国中心で、しかも政府の関与が不足しているとして、政府が強く関与できる国連中心のものに変更すべきだと主張、激しい議論となった。反グローバリゼーションの流れ、イラク戦争を契機とした反米意識の高まりを受けて、国際政治の対立の力学がインターネットの管理方法に直接持ち込まれる初めての出来事だった。

結局、双方の合意は成立せず、議論は先送りとなり、国連事務総長による「作業部会」（WGIG）によって問題点を検討・整理し、その報告書を受けてチュニスサミットまでに結論を出すものとされた。

■ IGF設置と政府「協力の強化」でゲームオーバー回避

WGIGは2004年11月、政府、企業、市民社会の代表、計40名の委員で設置され、2005年7月に最終報告書を発表した⁽¹⁾。このWGIGでの検討プロセスに日本からの意見を反映させる目的で、インターネット協会、日本インターネットプロバイダー協会、日本ネットワークインフォメーションセンター、日本レジストリサービスが中心となって、「インターネットガバナンス・タスクフォース」（IGTF）が設立された⁽²⁾。筆者はIGTF事務局長として計5回のWGIG会合で毎回意見書を提出するなど、積極的に参加してきた。

WGIGは、インターネットガバナンスの課題を次の4群に

整理した⁽³⁾。①物理的、論理的なインフラ・資源の管理、②スパム、ポルノなどネットの利用上の課題、③電子商取引や著作権など広範囲に社会的な影響が及ぶ課題、④「デジタルデバイド」関連の開発途上国への普及促進策、である。

最も対立が激しかったのは、①のドメイン名、IPアドレスなどの資源管理のあり方で、アメリカ政府による単独支配体制の是非が争点となった。IGTFなどインターネットコミュニティも「インターネットが短期間で急速に発展し、世界中に普及したのは、政府の介入がなく、技術者を中心とする民間の人々が自由でオープンかつ柔軟に課題を解決してきたからで、その良き伝統を否定することは問題の解決にはならない」と強く主張した。

議論の末、結局、チュニジアサミット本番直前に妥協が成立した。政府に加え民間企業、市民社会の三者が参加するマルチステークホルダー方式の協議の場、「インターネット・ガバナンス・フォーラム」（IGF）を5年時限で設置し、議論を継続することで各国政府が合意したのだ。

これとは別に、政府同士の「協力の強化を目指すプロセス」が国連事務総長によって開始されるとの合意も文書化された。IGFとこの「協力の強化」との関係は曖昧なままである。

足掛け3年の議論も本質的な解決には至らず、またも先送りされたのだが、この結果は“三方一両得”と解釈できる。槍玉にあげられたアメリカは、少なくとも当面の現状維持が保障された。途上国側は「協力の強化」のプロセスとIGFの設置で、政治的交渉の継続と解釈している。最も恐れていた「ゲームオーバー」は回避できた。欧州連合（EU）は、提案した「新しい協力モデル」は否定されたが、それに近い「協力の強化」は認められて面子が保たれた。

これまで「オブザーバー」参加だった民間企業と市民社会は、マルチステークホルダー方式を採用するIGFに、より主体的な参加が可能となり、政府主導での一方的な議論を防ぐことができる。

こうして、各主体のいずれもがプラスと思える結果を得たことで、ひとまず交渉は妥結した。しかし、問題が解決したわけではない。むしろ、これまでのドメイン名管理問題に加えて、セキュリティなどの課題も含めた、より具体的なテーマや分野で議論が発展する可能性は高い。

■ 利害の一致から資源管理問題を扱わないIGF

2006年2月、ジュネーブでIGFのあり方について協議する準備会が開かれた。IGFの構成、テーマなどについてさまざまな意見が出された。政府の関与をなるべく薄めたいアメリカ、日本、カナダ、オーストラリアなどは、マルチステークホルダー方式の重要性を強調した。政府の関与を重視するEUは、「スパムと多言語利用問題」を取り上げよと主張する一方、第一の焦点のはずのDNSの管理問題は、政府だけによる「協力の強化」という別プロセスの交渉に持ち込もうという作戦だった。途上国政府からは特に強い意見は出されなかった。ICANN関連の問題は、政府間交渉でとの思惑が働いてのことで、EUと意見が一致していた。

2005年3月2日、アナン事務総長は、IGF事務局をジュネーブに設置し、事務局長にWGIG事務局長を務めたスイス政府出身のマークス・クマー氏を任命すると発表した。同時に、やはりWSISで決定された「インターネットの国際的な公共政策に関する協力の強化」に向けたプロセスの開始について、WGIG議長を務めたニティン・デサイ前国連事務総長補佐に非公式協議の開始を依頼したことも発表された。その後、ギリシャでの第1回会合は、2006年10月30日から11月2日まで、アテネで開催されることが決定・発表された。

また、IGFの準備を進めるために、政府・企業・市民社会代表による「マルチステークホルダー・アドバイザー・グループ」(MAG)の設置が決まり、推薦・人選作業が進められている。これらの準備作業を含めて、2006年5月にジュネーブで第2回の準備会が開催され、MAGのメンバーが発表される段取りとなっている。

その後、文書によるコメントも含めて、IGFのあり方について寄せられた意見を、事務局は表1のように整理・発表した。全体としては、開発途上国の支援と人材育成が重要であるというのが共通コンセンサスだった。

意見対立が最も激しいドメイン名システムの国際管理、現在のICANNのあり方にかかわる問題は、表1の10課題には含まれていない。前述したように、現体制を維持したい側は、この問題を取り上げることに反対であり、また現体制を変更したいという側も、別途政府間交渉で取り上げたいと考え、両者ともに途上国問題に重点を置くべきだとして、正反対の立場から利害が一致する結果となった。

EUは2006年4月末に、インターネットガバナンスは、マルチステークホルダーのIGFと、各国政府が対等に議論する「協力の強化」のための新しいメカニズムという2つの場を重視するとの声明を発表した^(*)。また、同じ声明で「インターネットの中核となるアーキテクチャーについての介入は、グローバルに受け入れられた公共政策原理に基づいたもので

なければならない」と述べて、政府関与の重要性を改めて強調した。

問題は、この政府同士の「協力の強化」という曖昧なプロセスが、企業や市民社会のメンバーを除外して、政府のみでの交渉になる危険が大きいことだ。IGFは資源管理問題を扱わないために「ガス抜き」の場とされ、閉ざされたドアの向こうで政府の官僚同士がインターネットにかかわる基本的な方向性を曖昧な形で議論・決定するとすれば、これまで常にオープンで、誰にでも情報が明らかにされてきたインターネットの管理、ガバナンスのあり方が大きく変質してしまう。

「インターネットガバナンス」とは、文字通りに解釈すれば、利用者を含めて、インターネットを誰がどう責任をもって管理・統治していくかの問題である。この意味では確かに、増大するスパムやウイルスなど多くの人々が被害を受けている問題こそ率先して取り上げるべきだ。しかし、だからといって、資源管理問題を密室で議論するのは健全とはいえない。

■ 「マルチステークホルダー」方式が最大の成果

これまでの最大の成果は、IGFがマルチステークホルダー方式で設置されると決まったことだろう。国連組織でマルチステークホルダー方式の協議の場が正式に認められたのは、ほぼ前例がない。実際には、今後各主体がIGFを自ら望む方向に動かそうとして主導権を争う新しいゲームが始まるだろう。それ自体が、相対的に国家の力が弱まり企業や市民の力が台頭するという、グローバルな情報社会の流れにふさわしい現象だろう。

途上国など、アメリカの一国支配という現状の変更を望む勢力がある限り、IGFや「協力の強化」プロセスで、政府が関与を強め、より拘束力が強く、政治的色彩も強い組織を作ろうという潜在的な力は働き続けるだろう。それは明らかに、自由なインターネットの衰退につながる。その意味で、インターネットの関係者、利用者にとって、今後の動きからは目が離せない。人類の新しい知恵が求められているのだ。

(*1) WGIGとその報告書については、www.wgig.orgを参照

(*2) IGTFの組織と活動については、www.igtff.jpを参照

(*3) WGIG報告書 p.5 www.wgig.org

(*4) <http://europa.eu.int/rapid/searchAction.do> Reference: IP/06/542

表1 IGFのあり方について提示された最重要10課題

・スパム	・電子商取引のルール、Eビジネスと消費者保護
・多言語問題	・デジタルデバイド解消：アクセスと政策
・サイバー犯罪	・デジタルデバイド解消：資金
・サイバーセキュリティ	・表現の自由と人権
・プライバシーと個人情報保護	・国際接続料金



[インターネット白書 ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2012年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<http://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D(初期は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D

✉ iwp-info@impress.co.jp