

インターネットガバナンスの動向

前村 昌紀 ●一般社団法人日本ネットワークインフォメーションセンター (JPNIC) 政策主幹

AFRINICの混乱は一段落し、新たな一步が踏み出された。GDCをはじめとする国際的なインターネット政策の議論には、当事者関与の原点に戻る真のマルチステークホルダー主義が不可欠。

■インターネットガバナンスとは

「インターネットガバナンス」という言葉の定義を、JPNICでは「インターネットを健全に運営する上で必要なルール作りや仕組み、それらを検討して実施する体制など」としている¹。ガバナンス (governance) は、統治、管理、支配と訳されることが多いが、インターネットガバナンスの難しいところは、これらの訳語のイメージがあまり当てはまらないことだろう。何か単一の権威に従属するのではなく、インターネットに関係する当事者自らが調整し合って健全な運営に寄与するという考え方である。IPアドレスなどの一意な識別子の管理に関しては、どれだけ分業体制を敷いても、大元の台帳は単一のものを置く他に方法がない。この台帳管理機構をIANA (Internet Assigned Numbers Authority)²と呼び、現在はICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)³が運営しているが、ICANNの統治機構では、あらゆるステークホルダーが参画する体制が築かれている。ICANNも、インターネットが拡大する中での機構拡充の一つと言える。こうした機能拡充は、黎明期から大小さまざまな常態に続いており『インターネット白書』では毎号、このインターネットガバナンスの項で前年1年間を振り返っている。

『インターネット白書2024』の本項⁴では、地域インターネットレジストリ (RIRs : Regional Internet Registries、世界5地域ごとに設けられたIPアドレス管理組織)の一つである、アフリカ地域を管轄するAFRINICが、管理ポリシーと会員契約違反を理由とした会員資格停止措置を不服とする会員企業との係争によって機能不全に陥り、それに対応中であったこと、アジア太平洋地域のRIR・APNICにもこの騒ぎが飛び火して、理事会占拠を目指した選挙違反を含む激しい選挙戦が繰り広げられたことが、APNICの統治機構の強化に向けた一連の活動につながったことを紹介した。これは本稿の重要な前提知識となるので、ご参照いただくことをお勧めする。

2024年に関しては、このRIRsにおける対応に重要な進展があったことと、「グローバル・デジタル・コンパクト (GDC)」の採択、2025年に実施される世界情報社会サミット (World Summit on the Information Society : WSIS) の20周年レビュー (WSIS+20) など、国連におけるデジタル政策に関する大きな流れがあった。そして、これに呼応したマルチステークホルダー主義の動きとして、2014年にブラジル・サンパウロで開催された会合「NETmundial」の10周年レビューである「NETmundial+10」と、マルチステークホル

ダー主義のための技術コミュニティ連合などが挙げられる。それぞれ紹介していく。

■ APNIC：統治機構強化は効果的／AFRINIC：ついに管財人プロセスが再始動

APNICにおいては、2023年中、会員投票によって現実的に定款変更ができるように統治機構を変更した上で、APNIC 始まって以来初となる会員投票による定款変更が実現した⁵。これは選挙違反などの状況に効果的に対応できるようにするための変更であったが、2024年の選挙は、ほぼ何も起こらずに終わることができた。定款変更による選挙機構の強化は功を奏したと言って問題ないだろう。

AFRINICに関しては、2023年9月にモーリシャス最高裁が指名した管財人による、AFRINIC 統治体制正常化プロセスが2023年中に中断しており、それ以降、関係者による交渉や調整が続いていたが、ついに2024年10月15日、モーリシャス最高裁からこのプロセスの再開が告知された⁶。まずは、理事選挙によって理事を選出するプロセスに注視したい。理事が選出され理事会の活動が再開された後も、CEOの選任、その他の経営事項の決定、現在空席となっているICANN ASO AC (Address Supporting Organization Address Council、アドレス支持組織アドレス評議会) への評議員3人の選任など、正常化までの道のりは長い。理事選挙の実施は管財人にしかできない最初の一步であり、円滑に進むことを祈るばかりだ。

■そもそもAFRINICの事態を許容していいのか？——RIR設立要件文書ICP-2の改定作業

AFRINICの状況はインターネット技術コミュニティが初めて体験する危機的なものであるた

め、RIRsをはじめとするIPアドレス管理機構の仕組みには大きな注目が集まっていた。この中で一番大きな要素は、ICP-2と呼ばれる文書である。ICP-2はInternet Coordination Policy 2の略称で、文書名は「Criteria for Establishment of New Regional Internet Registries (新たな地域インターネットレジストリの設立要件)」である⁷。制定されたのは2001年で、この文書に照らしてICANN理事会で判断した結果、ラテンアメリカ・カリブ海地域を管轄するLACNICが2002年に、AFRINICが2005年に、それぞれ設立された。つまり、ICP-2において、設立したRIRが満足に機能しなくなる場合の取り扱いの規定が十分であったか、ということがポイントで、端的に言えば、機能不全となるケースが想定されていない状況だった。

このような状況に対処するため、RIRの連合体であるNRO (Number Resource Organization) はICP-2改定作業に着手した。具体的には、RIRの5人のCEOから成るNRO EC (Executive Council) が2023年10月、コミュニティメンバーから成る会議体であるNRO NC (Number Council) に、ICP-2改定作業に着手するように要請するとともに、2024年1月にその検討の基礎となる文書⁸を提供した。NRO NCは1月下旬にLACNICがオフィスを構えるウルグアイのモンテビデオに集まり、合宿検討で改定議論を開始した。現在は2025年中に改定最終案を確定するという計画で作業が進んでおり、執筆時点では改定文書草案の要点となる原則案が2024年10月に発表され、その意見聴取が済んだ状態にある。原則案が公開されたときに、JPNICのブログで私の意見を掲載した⁹ので、内容全体に関してはこちらを参照していただきたい。

最大のポイントとしては、RIRの「ライフサイクル」が定義されたことが挙げられる。ICP-2初

版は、新RIRがサービスを提供しようとする地域のコミュニティからの広範な支持といった設立に当たる条件と、設立された後に期待される運営品質が条件とされているが、定義された運営品質基準に対する適合や、適合しなくなった場合の取り扱いの規定が不在だった。そこでICP-2改定原則案では「認定」「運営」「認定取り消し」という3つのライフサイクルが定義された。「認定取り消し」は、長年RIRの運営に関与してきた筆者にはショッキングでもある。しかし、このフェーズには是正措置という形で、他のRIRsやICANNが支援を差し伸べることが書き入れられている。これはまさに、今、実際に取り組まれていることである。それでもRIRを運営していた法人による再生が望めない場合は、法人化段階からの仕切り直しという大事業も必要だろう。

筆者はこのたび、2025年のNRO NCに、APNIC理事会から任命された¹⁰。思えばICP-2初版が承認されたときには既にAPNIC理事会におりLACNICとAFRINICの設立も見てきたので、そのような経験とともに、この作業に貢献していきたいと考えている。

■ GDCとWSIS+20、国際的なデジタル政策がインターネットに及ぼす影響

国際的なインターネット政策を語る上で、2024年から2025年は非常に大きな節目となる。それは、国連で2つの大きな成果文書に向けて検討が進んでいるからである。一つは、GDCである。GDCは国連事務総長が2021年9月に発表した「私たちの共通の課題（Our Common Agenda）」に示された12のコミットメントのうちの一つであり、2024年9月22～23日に開催された国連の未来サミットにおいて採択される「未来のための協定（Pact for the Future）」¹¹の付属書の一つとして確定した。もう一つはWSIS+20で、2025年の

国連総会で何らかの方針が検討成果としてまとめられる見通しだ。

GDCは国連のサミット（元首級会議）の成果文書の一部であるが、現在に至るまで国連やその専門機関におけるインターネットガバナンスに関する議論では、ITUなどの政府間機関が自治状態にあるインターネット基盤の運営機構に対して監督権限を持つべきだなどとする条項案が提案されながら、成果文書採択までの間に反対を受けて取り下げられるといったやりとりが繰り返されていた¹²。これに加えて、GDCの検討初期段階においてグローバルインターネット基盤の技術調整に責任を持つ技術コミュニティが市民社会の一部のような扱いになっていたことに対し、WSISの成果における認識が反故にされているかのよう見えるとして、技術コミュニティから公開声明¹³も発表された。インターネットは、関与する当事者が自ら政策策定に積極的に参加する「当事者自前主義」によって、そのガバナンスを構築してきた。そのインターネットはもはや物理社会と同様に、経済活動や市民生活を自由に繰り広げる基盤となっている。だからこそ、各政府や国際機関における関心も集まっているのが現実である。GDCやWSIS+20において打ち出される方針に、正しい認識を求める技術コミュニティをはじめとする、あらゆるステークホルダーが固唾（かたず）をのんで見守っている状態が今も続いている。

■ NETmundial+10

そういう中で2024年に注目されたのが、NETmundial+10¹⁴である。+10とあるのは、10年前となる2014年に、NETmundialという愛称を得た「今後のインターネットガバナンスに関するグローバルマルチステークホルダー会合」が、ブラジルのサンパウロで開催された¹⁵からだ。2014年のNETmundialは、半年ほどの準備期間

を使って「サンパウロNETmundialマルチステークホルダー声明」という成果文書を採択して終了した¹⁶。この声明はインターネットガバナンスに関する原則と今後の進化に関するロードマップを示しており、それ以降の各所の議論でもよく参照された。

NETmundial+10はその10周年振り返りだが、タイミングとしてはまさにGDCやWSIS+20といった国連におけるプロセスを間近に控えた時期であり、国連の外からインターネットガバナンスに関するマルチステークホルダーアプローチに関する意見表明を行うには絶好のタイミングと言える。筆者は2014年会合のマルチステークホルダー実行委員会（EMC）への関与に引き続き、今回はハイレベル実行委員会（HLEC）に推薦され当事者として関与することになった。2014年会合に比べると準備期間が短かったものの、HLECによる起草と全世界に向けた意見聴取を行い、2024年4月29～30日の会期を迎えた¹⁷。2024年はブラジル政府がG20の議長国であったこともあり¹⁸、NETmundial+10にはG20のサイドイベントが併催され、政府関係者も数多く参加した。2日間・3つのセッションにわたって起草された成果文書案¹⁹を基に議論を行い、閉幕式で最終案を採択して、成果文書「NETmundial+10マルチステークホルダー声明」を公開した²⁰。

NETmundial+10が2014年のNETmundialを振り返るためのイベントであったことから、2024年のプロセスでは、2014年の成果を、10年たった今でも有効であるかという観点から検証した。その結果、全体として10年前に打ち出した原則とロードマップを有効であるとした上で、例えば2014年に「インターネットガバナンスのプロセス」としていたものを一括して「インターネットガバナンスおよびデジタル政策のプロセス」と改めた。これは、インターネット以外にも、AIを

はじめとするデジタル政策一般にマルチステークホルダープロセスが必要だという考えからである。それに加え「サンパウロ・マルチステークホルダー・ガイドライン」として、マルチステークホルダーの協働・合意形成・意思決定におけるステップを非常に具体的に書き出し、各所におけるプロセスをこのガイドラインに照らして点検できるように仕上げた。ぜひご覧いただきたい。

NETmundial+10では、いろいろなステークホルダーとの協働の重要性をひしひしと感じた。今回HLECと一緒に準備を続けてきた委員たちには、政府、市民社会、アカデミア、プライベートセクターと、ステークホルダー領域が勢ぞろいしている。マルチステークホルダーアプローチを推しているという共通点はあるものの、それぞれの行動原理や優先順位が違うことを実感することもある。私の領分を他の人はあまり知らないし、私は他の人の領分には不慣れだ。それでも、共同作業によって関係が深まることで、この同僚たちが時に自分の領分の考え方を他に代弁してくれることもある。他のステークホルダーに理解してもらい、他のステークホルダーのことを理解する。こうやってコンセンサスを醸成していくのだ。

■ GDCはAIやデータガバナンスに対する専門家や民間への期待が前面に

GDCは、2024年9月の国連未来サミットの成果文書「未来のための協定」の付属書の形を取る。未来のための協定は、国連全体・国際社会全体に関する課題が記述されているとともに、国連自体の総会や安全保障理事会など会議体の変革にも触れられている。その中で、付属書という形を取りながらも全文書36ページ中16ページがGDCに割かれているという事実は、国際社会あるいは全人類にとって、デジタルの問題が極めて重要なことを示している。

2023年までに広く意見聴取を行った結果を基に検討が重ねられた後、2024年4月に「ゼロドラフト (Zero Draft)」と呼ばれる草案初版が発表され²¹、以降5回の改版を経て確定版となった²²。これらの改版履歴は公開されているが、ゼロドラフトと確定版を見比べてみると、AIとデータガバナンスに対して大量の加筆がなされていることが分かった。これらのセクションの字数は、他のセクションをはるかに上回る印象だ。

デジタルトラストと安全性、情報真正性、国際データ利活用といった、個人や事業者がインターネットを活用する上で今、問題や課題を多く抱えている領域に対して意欲的なコミットメントが並んでいるが、同時にプラットフォーム事業者や技術専門家、研究者への要請という形で、最終的に民間に対応が求められている項目が目立った。GDCはあくまで国連加盟国の議決によって採択される文書であり加盟国を拘束するものであるが、その対応が最終的に民間に求められているという構成は、デジタル政策がもはや官だけで対処できるものをはるかに超えて、マルチステークホルダーによる対応が必要であることを、いみじくも指し示しているようにも思える。

インターネット技術コミュニティとしては、前述のようにグローバルインターネット基盤の技術調整に関する記述に最も懸念を持っていた。この点は「インターネットガバナンス」という短いセクションに示されたが、マルチステークホルダーを基調とすること、インターネットガバナンスフォーラム (IGF) をさまざまなステークホルダーの対話の場とすることなど、好ましい記述が多かった。

一方で、改版過程で拡大協力 (Enhanced Cooperation) という言葉が加わったことは大きな印象だった。この拡大協力という言葉はWSISの成果文書の一つであるチュニスアジェンダに盛

り込まれた、解釈が人によって異なる“玉虫色”の言葉で、政府関係者の一部には「政府・国際機関のさらなる関与」を指し示すものという解釈が存在する。つまり、グローバルインターネット基盤の運営調整に対する政府・国際機関のさらなる関与を望む向きが少し押し返したと読むこともできる。

GDCに関しては、本書に木下剛氏による解説 (デジタルとAIガバナンスの包括的な枠組み「グローバル・デジタル・コンパクト」) もあるので、そちらもぜひご参照いただきたい。

■今後の展望

ここまで、インターネット基盤運営を中心としたインターネットガバナンスの、2024年の動きを概観した。2025年は、WSIS+20が最終局面を迎える。例えば、GDCの議論の延長線上で、活動年限が満了するIGFに関する取り扱いが議論される。かねてIGFの運営にIGFリーダーシップパネル²³のような新たな機構や改善施策の試案が示されてきたので、2025年以降のIGFのありようも示されるのではないかというのがWSIS+20に対してあまたある関心の一つである。

AIやデータガバナンスに期待とともに大きな懸念が寄せられているのは、NETmundial+10がデジタル政策全般を論じようとし、GDCがたくさん紙幅で示したことによく表れている。インターネット基盤のプロトコルや識別子のように1つの共有する体系を定める検討とは異なり、事業者が経営方針に応じて戦略を定める領域では公共政策による統制が不可欠である。AIやデータガバナンスの領域でそのような公共政策の検討を行うには、専門家をはじめとするさまざまなステークホルダーの関与が必須であることは、GDCを見ても明白である。NETmundial+10の検討やGDCの検討にはさまざまな成果があるように思

われるが、広く公平で効果的かつ経済的な発展に寄与するための政策検討の仕組みには、さらなる取り組みが必要だ。

本稿で議論したRIRを含めグローバルインターネット基盤の運営調整に関して、政府・国際組織からの関心が高いのは承知しているが、現在はいかなる国家・国際機関にも、この運用調整に関する権能はない。これを2016年まで有していたのは米国政府で、インターネットのプロトコルパラメータ、識別子の台帳管理を行うIANAの運営は、米国政府との契約でICANNが行ってきた。しかしこの契約は2016年10月1日に満了して、グローバルなインターネット技術コミュニティがIANAの運営に関して自治を勝ち取った。IANA監督権限移管である²⁴。

ドメイン名に関しては、gTLDレジストリ、レジストラ、ccTLDレジストリ、利用者の直接参加によって、ICANNで方針を策定する。IPアドレスに関しては、現在7万6000を数える世界中の

インターネット事業者や研究ネットワークのすべてが、5つのいずれかのRIRの会員となってRIRを支え、オープンでボトムアップな政策過程を支えている。これが、インターネット技術コミュニティが大切にするマルチステークホルダーアプローチである。2024年・2025年の国連における一連の政策検討に向けて、インターネット技術コミュニティの考え方を訴求するために「マルチステークホルダー主義を指示する技術コミュニティ連合 (Technical Community Coalition for Multistakeholderism : TCCM)」²⁵が結成され、20を超える団体の連名で意見表明を行ってきた。

基盤運営の自治という観点から言うと、基盤運営機構の問題に、速やかに自主対処がなされてこそ、自治を勝ち得た運営主体として全インターネットユーザーの信託を保ち続けられることとなる。日本の、そして世界中の運営事業者が一丸となって取り組んでいけるよう、2025年も努めていきたい。

1. <https://www.nic.ad.jp/ja/governance/about.html>
2. <https://www.iana.org/>
3. <https://www.icann.org/>
4. 前村昌紀、「インターネットガバナンスの動向」、『インターネット白書2024』、2024年2月
5. <https://www.apnic.net/about-apnic/organization/structure/proposed-by-law-reform-2023/>
6. <https://www.nro.net/nro-announcement-on-afrinic/>
7. <https://www.icann.org/resources/pages/new-rirs-criteria-2012-02-25-en>
8. <https://aso-apps-2.ripe.net/hyperkitty/list/ac-discuss@aso.icann.org/message/HHUUBSHI3J2LC466LU3XTVGTWBPMEZMN/>
9. <https://blog.nic.ad.jp/2024/10159/>
10. <https://www.nic.ad.jp/ja/topics/2024/20241108-01.html>
11. <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future>
12. <https://www.nic.ad.jp/ja/governance/itu.html>
13. <https://www.icann.org/en/blogs/details/the-global-digital-compact-a-top-down-attempt-to-minimize-the-role-of-the-technical-community-21-08-2023-en>

14. <https://www.nic.ad.jp/ja/topics/2024/20240319-03.html>
15. <https://netmundial.br/2014>
16. <https://www.nic.ad.jp/ja/topics/2014/20140507-01.html>
17. <https://blog.nic.ad.jp/2024/9747/>
18. <https://g20.org/summit-and-logos/2024-brazil/>
19. <https://www.nic.ad.jp/ja/topics/2024/20240426-02.html>
20. <https://www.nic.ad.jp/ja/topics/2024/20240502-01.html>
21. <https://blog.nic.ad.jp/2024/9731/>
22. <https://blog.nic.ad.jp/2024/10062/>
23. <https://news.un.org/en/story/2022/08/1124832>
24. <https://www.nic.ad.jp/ja/governance/iana.html>
25. <https://www.tccm.global/>



1996, 1997, 1998, 1999, 2000...

[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および株式会社インプレスが1996年～2025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。

<https://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および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が、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の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

インプレス・サステナブルラボ

✉ iwp-info@impress.co.jp