

インターネットのガバナンスをめぐる悲観的なシナリオ

掲載日：2023年5月13日

大東文化大学 教授
上村圭介

1. 国連インターネット・ガバナンス・フォーラム

国連インターネット・ガバナンス・フォーラム (IGF) の年次会合が、昨年 (2023 年) 10 月に京都で開催された。2006 年にアテネで第 1 回が開かれてから 18 回目にあたるこの会合 (以下 IGF 2023) では、「インターネット・ガバナンス」、つまりインターネットのあり方について、①AI・先端技術、②インターネットの分断回避、③サイバーセキュリティ、サイバー犯罪、オンラインの安全性、④データガバナンス・トラスト、⑤デジタル・デバインド・包摂性、⑥グローバルデジタルガバナンス・協力、⑦人権および自由、⑧持続可能性・環境の 8 つのテーマ領域の観点から、議論や意見表明が行われた。IGF は、インターネットに関するこのような課題について、政府・国際機関、産業界、市民社会、技術コミュニティ、学術界からの参加者が、それぞれ対等な立場で対話を行う場であり、インターネット政策の分野で最も重要な会議の一つであると言われる。

言うまでもなく、インターネットは、さまざまな国のさまざまな通信事業者が構築するネットワークが相互に接続されることで集合的に構成され、営利・非営利を問わず多種多様な情報やサービスを可能にするネットワークの総体である。電気通信や郵便の分野であれば、条約に基づいた国際機関がその分野全体を統率する働きをもつが、インターネットには、全体を一元的に統率するメカニズムがあるわけではない。したがって、IGF で行われた議論や意見表明の結果が、直接的な影響力や拘束力をもって、インターネットの運用に直接反映されるわけではない。そうであるにもかかわらず、IGF が、インターネット政策の分野で最も重要な会議であると言われるのはなぜか。

2. マルチステークホルダー主義にもとづく新しい合意形成のモデルへの期待

それにはいくつかの理由があるが、大きな理由として挙げられるのは、IGF がマルチステークホルダー主義に基づく対話の場であることである。マルチステークホルダー主義とは、政府・国際機関、産業界、市民社会、技術コミュニティといった、複数の (multi-) 当事者

(stakeholder) が、お互いを排除せず、対等な立場 (equal footing) で対話に参加するという考えである。インターネットや情報通信の分野では、急速に進む技術革新の担い手である産業界や、その影響を敏感に予見することのできる市民社会の参加者の積極的な関与は不可欠であり、とりわけ、さまざまなステークホルダーの関与が求められる。そこで、マルチステークホルダー主義の会合が重要になるということである。

国際的な会議の場で、このような複数のステークホルダーが関わるというのは、インターネットの分野だけのことではないだろう。気候変動や核軍縮の分野でも、すでに政府間の取り決めだけで物事が決まるわけではない。決まったとしても、政府の力だけで、問題解決を実効的に進めることができるわけでもない。気候変動問題の解決には、産業界の協力やコミットメントが必要であることは言うまでもないし、核軍縮のような政府間の専制的な問題と言えるような分野であっても、国際的な NGO が、核兵器の禁止を目指した条約づくりに貢献するなどしている。

気候変動や核軍縮のようなハードな政策分野に比べれば、IGF が扱うインターネット・ガバナンスとは、具体的な国際的合意や政策形成といった成果に直結するものではない。しかし、このような形の議論をすることで、インターネットに生じるさまざまな公共性格上の課題について、それぞれの参加者が理解を深めることができる。IGF の意味は、それぞれのステークホルダーが、合意や納得に至らないとしても、どのような課題があり、それぞれの意思決定の上で、どのような利害や価値を考慮すべきであることを示すことにある。各国政府であれ、産業界であれ、市民社会であれ、IGF の成果をもとにどのような意思決定をするのか、それを尊重するのか、拒否するのか、あるいは看過するのかは、自由である。しかし、どのような意思決定であれ、それが IGF の成果を踏まえた意思決定であること、言うならば「informed decision」であることを可能にする、という点が重要なのである。

3. グローバル・デジタル・コンパクト

IGF がもつ、このような議論のフォーマットの中に、新しい合意形成のモデルや、新しい民主主義のあり方の萌芽を見ようとする向きがあったとしても不思議ではない。しかし、IGF が、このようなグローバルなガバナンスの新しいモデルになるという期待がある一方で、そのような期待に水を差すような動きもある。

一つは、IGF の見直しである。IGF は、2003 年と 2005 年に行われた国連の世界情報社会サミット (WSIS) の成果の一つとして、2006 年以降、毎年開催されている会合である。2025 年は、2005 年から 20 年の節目ということで、WSIS の成果についての検証 (WSIS+20 Review) が行われることになっている。IGF の廃止を求める声は大きいとは言えないが、

WSIS の見直しの結果によって、IGF の存否が問われることになる。IGF が廃止されるようなことになれば、これまで異なるステークホルダーの対等な参加を可能にしてきた場が失われることになる。

もう一つ注目したいのは、アントニオ・グテーレス国連事務総長が進める「グローバル・デジタル・コンパクト (Global Digital Compact)」(以下、GDC) の締結へ向けた動きである¹。GDC とは、グテーレス事務総長が、2021 年の第 75 回国連総会で行った報告「Our Common Agenda」の中で提唱した、これからのデジタル社会の構築へ向けた、政府・産業界・市民社会の間の「取り決め」である。

今日の社会では、政治、経済、あるいは市民生活のあらゆる側面にデジタル技術が介在している。そして、そのあり方はますます複雑化・高度化し、多くの利益をもたらしている。一方で、デジタル技術が悪用・濫用されることで生じる負担や損害、また、そのようなデジタル技術が地理的に、あるいは社会的に偏在することで生じる不均衡や、それに伴う社会不安を、どのように軽減し、あるいは解消していくかということが、大きな課題となっている。

GDC は、このような課題に配慮しつつ、「包摂的で、開放型の、安全で、安心のできるデジタル未来」の実現を目指し、国連加盟国政府や、産業界、市民社会、技術・学術コミュニティといった「ステークホルダー」に対して、共通の目標、コミットメントおよび行動を示すものである。手続き上は、GDC は 2024 年 9 月に開催される国連「未来サミット (Summit of the Future)」において、「未来のための協定 (Pact for the Future)」とともに、その附属書として採択される見通しである。

この GDC の「ゼロ・ドラフト (第 0 次草案)」が、2024 年 4 月 1 日に、起草プロセスの co-facilitator であるスウェーデンのアンナ＝カリン・エネストローム国連大使と、ザンビアのチョラ・ミランボ国連大使の連名で公表された²。

ゼロ・ドラフトでは、デジタル技術が人類の厚生向上と進歩に重要であり、持続可能な開発目標 (SDGs) の達成にも貢献する一方で、その悪用がもたらす危害や危険を軽減・解消

¹ Our Common Agenda: Report of the Secretary-General. United Nations A/75/982.
<https://digitallibrary.un.org/record/3939258/files/A_75_982-EN.pdf>

² Global Digital Compact: zero draft (1 April 2024).
<https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/Global_Digital_Compact_Zero_Draft.pdf>

する必要があるという認識のもと、「包摂的で、開放型の、安全で、安心のできるデジタル未来」の実現へ向けた目標、約束および行動を示すという内容になっている。そして、国連が、世界規模のデジタル協力のための不可欠なプラットフォームを提供し、政府、産業界、市民社会、国際機関、技術・学術コミュニティとの協力と連携を通じて、変化し続けるデジタル的な状況を柔軟に反映した協力体制を構築することを提唱している。

さらに、このような全体像を踏まえて、GDC は次の5つの目標領域を掲げている。①デジタル・デバイドの解消、②デジタル経済への包摂拡大、③包摂的で、開放型の、安全で、セキュアなデジタル空間の醸成、④公正なデータガバナンス、⑤人間性を尊重した先端技術のガバナンスの5領域である。

このように、GDC は、依然として解消にはほど遠いデジタル・デバイドの問題や、拡大する経済的な格差、深刻化と同時に多様化を進める情報セキュリティや情報の信頼性の問題、データの利活用や AI などの技術革新の応用がもたらす社会的な課題について、各国政府、産業界、市民社会、技術・学術コミュニティに対して協調的な取り組みを呼びかけるものである。

4. GDC 後のインターネットのガバナンス

この内容は、あくまでゼロ・ドラフト、つまり、最終的な文案への協議と交渉のための叩き台であるが、ここから、インターネットのガバナンスと IGF にどのような影響が及ぶかを考えてみたい。

冒頭に記した IGF 2023 の8つのテーマ領域と GDC の5つの目標領域を比べれば、項目間の細かい異同はあるが、どちらも総体としては同じような課題をカバーしている。そういう意味では、GDC は、IGF の問題意識と論点をそのまま引き継いだ、より大きなプラットフォームになるように見える。その中で、インターネット・ガバナンスは、「③包摂的で、開放型の、安全で、セキュアなデジタル空間の醸成」の中に「インターネット・ガバナンスの推進」という形で含まれ、GDC は、これまでの IGF の役割を支持するとされている。

「インターネット・ガバナンスの推進」に関するゼロ・ドラフトの文面では、重要なグローバルのデジタル資源であるインターネットが、安定的で一体的なネットワークであり続けなければならないという認識を示した上で、ガバナンス、コンテンツ、技術それぞれのレベルにおいて、普遍的で、自由で、かつ安全なネットワークとしてインターネットを維持するために、これまで IGF とマルチステークホルダー型の協力関係が果たしてきた役割を支持することを表明している。さらに、第26段落において、普遍的で、自由で、かつ安全な

インターネットを推進し、インターネットに関する公共政策上の課題のためのマルチステークホルダー型プラットフォームとしての IGF を継続し、インターネット規制における国際法や諸原則の遵守を徹底することをコミットメントとして掲げる。

このようにみれば、IGF やインターネット・ガバナンスは、GDC の中で一定の居場所を得ることになったように見える。実は、「Our Common Agenda」報告が公表されて以降、GDC と、IGF の関係についてはさまざまな懸念が生じていた。GDC が、インターネットを含む、デジタル社会の基本理念を示すものであるなら、当然、その中にインターネットのあり方も含まれることになる。そうなれば、IGF はその存在意義を失い、GDC に取り込まれてしまうということも懸念されていた。その代表的な反応の一つが、ICANN、APNIC、ARIN のそれぞれの代表者の連名による意見表明である³。ICANN は、DNS と IP アドレスの最終的な管理権限をもつ組織であり、ARIN と APNIC は、それぞれ、北米地域とアジア太平洋地域における IP アドレスの割当組織である。インターネットのガバナンスにおける最も中核的や役割を果たしてきた技術コミュニティとしては、当然の反応であると言えた。

そのような懸念は、ゼロ・ドラフトにおいて、弱まったのだろうか。実際にはそう単純でもない。なぜなら、ゼロ・ドラフトにおいて、IGF が扱うインターネット・ガバナンスは、かなり限定されたものである可能性があるからである。これまで、IGF は、インターネットに関する課題であれば、およそすべての課題を取り扱ってきた。IGF2023 のテーマが、AI・先端技術やインターネットの分断回避、データガバナンス・トラストをはじめとする 8 つの領域に広がっていたことは紹介したとおりである。これらの 8 領域のうち、IGF に直接結びつきそうなのは、インターネットの分断回避だけである。

それ以外の領域、デジタル・デバイドの解消、人材育成、デジタル公共財、AI に代表される新興技術の課題、デジタル技術の信頼性と安全性、情報の真正性、データ流通などの領域の課題は、ゼロ・ドラフトでは、インターネット・ガバナンス以外の箇所に分散している。特に、AI については、国連の主導で AI に関する国際学術パネル（International Scientific Panel on AI）を設立することや、市民社会、学術界、技術コミュニティ、産業界、各国政府の専門家代表による、AI のガバナンスに関する対話を毎年開催することなどが謳われている。

³ Sally Costerton, John Curran, and Paul Wilson. The Global Digital Compact: A Top-Down Attempt to Minimize the Role of the Technical Community. 21 August 2023. <<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>>

IGF が対象としてきたデジタル社会のさまざまな問題が GDC の枠組みに吸収されるとするならば、IGF にはどのような役割が残るのだろうか。シンプルに読めば、IGF の問題意識の多くは GDC に引き継がれるが、IGF そのものの役割は相対的にはかなり低下することになるのではないだろうか。

5. IGF が取りうる姿

もともと、IGF には二つの大きな課題があった。一つ目の課題は、インターネット・ガバナンスとして取り扱うべき対象が何であるべきかという内容面の課題である。IGF で扱われる課題は、2 点間での通信を実現するために必要な IP アドレスやドメイン名などの資源管理の体制のあり方、つまり、狭い意味でのインターネットのガバナンスから、そのような通信を前提にして成立するさまざまな情報流通やサービス提供に伴って生じる課題についてのガバナンス、言い換えれば広い意味でのインターネットのガバナンスまで幅広い。インターネット・ガバナンスが議論されるようになった 2000 年前後は、狭い意味でのガバナンスの問題がその中心であったが、インターネットが私たちの社会で果たす役割が拡大することに合わせて、その射程は広がってきた。このような議論の射程の広がりによってどう応えるかというのが、課題の一つであった。

もう一つは、IGF が、意思決定と実行力を伴わない、対話と意見集約の場でありつづけるべきかという機能面の課題である。2006 年の第 1 回会合後の早い段階から、IGF が、実行力をもたない対話や意見集約の場という弱い機能をもつにとどまるのではなく、インターネット上のさまざまな政策課題について意思決定を行い、その意思を実施する主体としての強い機能をもつべきであるという主張や指摘がなされてきた。それを受けて、最近の IGF では、大臣級やグローバル企業のトップ経営者などを登壇者とする High-Level Track や、立法府議員を登壇者として迎える Parliamentary Track を創設し、インターネット発展の立役者らによって構成される Leadership Panel からのメッセージを発信することを通じて、IGF の影響力を高め、その議論の方向性に何らかの方向性を与えようとする試みが進められてきた。

内容面で、狭義のガバナンスを対象とするか、広義のガバナンスを対象とするか、そして機能面で、小さな役割をもつか、大きな役割をもつか、という点で整理すると、IGF の取りうる姿には、①内容・狭+機能・弱、②内容・狭+機能・強、③内容・広+機能・弱、④内容・広+機能・強という 4 つの組み合わせがあることになる。

これまでの IGF は「③内容・広+機能・弱」に近い状態であった。IGF は、大臣級の登壇者によるセッションから、一般参加者によるセッションまで、きわめて幅広い話題が扱わ

れる。IGF 2023 では、数多くのセッションが AI の問題を扱っており、ある国内通信社の配信記事では「国連 AI 会議」と表現されるほどであった。IGF に初めて来たという、ある参加者は「インターネットの議論はあまりない」という感想を漏らしていた。このように、IGF におけるインターネット・ガバナンスの対象は広範だが、マルチステークホルダー型の対話の場という機能は弱い。一方、High-Level Track や Parliamentary Track、Leadership Panel などの取り組みは、「④内容・広+機能・強」を目指したものといえるだろう。

それに比べると、GDC に示された IGF の姿は「①内容・狭+機能・弱」である。取り扱う内容は、狭義のインターネット・ガバナンスに近づいていくことになる。AI が、インターネット・ガバナンスの対象ではなくなったというだけでなく、人材育成、デジタル公共財、AI 以外の新興技術の課題、デジタル技術の信頼性と安全性、情報の真正性、データ流通の課題といったものも、IGF のアジェンダからは取り除かれてしまうことになる。これまでに IGF に深く関わってきた関係者の多くは、IGF が今後も継続されることを強く望んできた。GDC は、その IGF を一見手付かずに残すように見える。しかし、実際には IGF がインターネット・ガバナンスの対象だとしてきた課題の多くが、IGF とは別の場を求めるなら、結果として、IGF は「狭くて、弱い」フォーラムへの縮小を余儀なくされる可能性がある。

6. 真に問われるべき課題

もっとも、このような「インターネットのガバナンスをめぐる悲観的なシナリオ」は、これまで IGF に関わり、その中に新しい合意形成のモデルとしてのマルチステークホルダー主義の可能性を見出し、そして、IGF の継続と役割の拡大を望んできた関係者にとって悲観的なだけであって、インターネットのガバナンスに必要な課題が、意思決定と実行力のある強固な組織や体制に委ねられることになるとすれば、グローバルな課題解決という観点からは悲観的になるべきではないのかもしれない。

インターネット・ガバナンスを、長く研究テーマとしている Milton Mueller は、今日、インターネットのガバナンスが直面する課題とは、IGF がどうなるかではないと述べている⁴。ヨーロッパでは、デジタル主権が語られ、インドや中国もそれに同調しつつあり、アメリカでは、半導体や海底ケーブルや IT 投資が交渉の材料になろうとしている。そのような今日、インターネットのガバナンスにおける真の脅威は、主権国家による技術ナショナリズムで

⁴ Milton Mueller. The Technical Community and Internet Governance: A Response to the Costerton-Curran-Wilson letter. August 22, 2023.

<<https://www.internetgovernance.org/2023/08/22/the-technical-community-and-internet-governance-a-response-to-the-costerton-curran-wilson-letter>>

ある、と Mueller は指摘する。

さらに、Mueller は、IGF が扱ってきた課題は、大きく複雑であり、国連機関であれ、IGF であれ、それに対して有効な政策を形成することはできないと言う。そして、そのような問題の解決には、インターネットが協力的で互恵的な関係の上に成立していたように、ビジョンを共有する関係者が自発的に協力し、異なる政策的立場について学び合い、論じ合う場が必要だと述べる⁵。GDC が締結された後、このような場はどのような形で維持されるのだろうか。

IGF が、その機能的な制約でなしえなかったことが、GDC による新しい枠組みで実現できるということを楽観的に期待することはできない。GDC の内容は、9 月の「未来サミット」での最終的な採択までまだ流動的ではあるが、GDC と、その中で機能を縮小した IGF は、このような課題に有効な役割を果たすことができるのか、今後の動向が注目される。

<執筆者プロフィール>

上村 圭介（かみむら けいすけ）

大東文化大学外国語学部 教授

情報通信、政策、言語に関する横断的な研究テーマを専門とし、これまでに、インターネット・ガバナンスやドメイン名政策、ブロードバンド政策、言語的デジタル・デバイドに関する研究に携わってきたほか、近年では言語政策論に関する研究を手がける。著者に『インターネットにおける言語と文化受容』（共著、NTT 出版、2005 年）、『未来を創る情報通信政策—世界に学ぶ日本の針路』（共著、NTT 出版、2011 年）など。博士（学術）。

⁵ Milton Mueller. Kyoto IGF: Still Negotiating the roles of State and Nonstate Actors.

<<https://www.internetgovernance.org/2023/10/12/kyoto-igf-still-negotiating-the-roles-of-state-and-nonstate-actors/>>