

マルチステークホルダー・プロセスによるインターネットガバナンスの問題解決の可能性と限界

概要

本稿は、インターネットガバナンスと、そこで生起する問題を解決するためのマルチステークホルダー・プロセス（MSP）の有効性・可能性と限界を考え、それをどのように適用するのがよいかを探り、そのうえで、国連が今後どのようなアプローチをしてゆくべきなのかを考えてみるというものである。

第1章ではインターネットガバナンスとはどういうものであるか、その定義を確認し、それがどの時点で成立したのかを検討し、そして現在どんな問題点があり、国際的にどんな意見があり、どんな点で対立が生じているのかを概観する。

第2章では、インターネットで生起しているこれらの諸問題に取り組み、あるいは新たな基準を設け、よりよいガバナンスを目指すための考え方の枠組みとして、MSPが注目され、採用されている状況を概観する。そして、その定義などから、MSPがどんな場合に有効に働き、どんな場合には効果が十分に発揮できないのか、さらに十分に発揮できない場合はどんなジレンマに陥り、どんな悪しき結果を生み出すのかを考える。さらに、MSPとインターネットガバナンスの関係を見てから、インターネットガバナンスの問題群に対してMSPを利用している国連の取り組みの一つであるWSIS/IGFの一連の会議で、どのようにしてMSPが実現されているのか（あるいは本当に実現されているといえるのか）を概観する。

第3章では、MSPが実際の国連の会議の場でどのように実現されているかを見ていく。ここではまず、インターネットをめぐる問題にMSPが採用されるようになった経緯を簡単に追ひ、そのなかでIGFで本格的にMSPが実施されている状況をMSPの過程に沿って検証していく。そして、IGFが抱える2つの問題点を示す。

第4章では同じく国連の場でインターネットガバナンスについて取り上げている国連サイバーGGE（Group of Governmental Experts）を概観する。そして、IGFとGGEがどんな性質を持っているかを比較検討し、両者がどのような関係にあるのかを考える。

第5章では4章の検討を受けて、IGFが今後進む道筋は、（1）IGFは今後も継続し、GGEの補完的機能を担ってゆくという道筋と、（2）IGFが決議機関となり、GGEと協調してすみ分けを行うという道筋の2つの方向性が考えられることを示す。そして、国連は何をするべきかを考える。現段階で全てのステークホルダーを満足させるような規範を作ることは難しい。国連が今できることは、有効な規範を生み出せるような仕組みを構築することである。

マルチステークホルダー・プロセスによるインターネットガバナンスの問題解決の可能性と限界

はじめに

情報通信技術（ICT）の発展、特にインターネット¹の普及は人々の生活を大きく変え、仕事のやり方から、産業構造まで大きく変化させている。その急速な発展と普及にともない、様々な新たな問題が出てきている。それは、IP アドレス²やドメインネーム³の管理などの技術的な問題、有害サイトや違法ダウンロードなどの内容や使い方の問題、ウイルスやワーム、マルウェアといったサイバー犯罪の問題、サイバー攻撃やサイバーテロなどと呼ばれる安全保障上の問題、先進国と途上国の情報格差（デジタルデバイド）の問題など、多岐にわたる。しかし、これらの問題は、情報通信技術の急速な発展と普及、日々変革され次々に新しい技術やコンテンツが生み出され実用化されていく状況の中で、全く対策が追いついていない状況にある。各国の法整備もまちまちである。国際的な取り組みの面からみても、国際的なルールや規範、条約などはまだまだ未整備である。国連でも幾つかの試みがなされてはいるが、目立った成果は現れていない。

インターネットガバナンスという概念が用いられるようになったのは、ごく最近のことである。この概念については後ほど詳しく検討するが、ごく単純に言えば、インターネットをどのようにして国際的に管理し、問題を取り除き、インターネットを安定的に使用してゆくかということである。そして、インターネットガバナンスをうまく動かしてゆくプロセスとして、マルチステークホルダー・プロセス（以下、MSP と略）、つまり関係する複数のステークホルダー（利害関係者）が全て参加するなかで問題解決や意思決定などを行おうという考え方が採用されてきている。MSP の有効性は比較的肯定的にとらえられおり、インターネットをめぐる国際会議でも採用されている。成功事例もいくつも報告されている。⁴

しかし、MSP はインターネットガバナンスにどの程度有効なのであろうか。今までの政府間の枠組みでの問題解決プロセスでは解決が難しかった事項についての有効性はあるのだろうが、欠点や限界もあるはずである。また、国連はどのようにして MSP をインターネットガバナンスに用いればよいのだろうか。

国際政治の面からインターネットを考える研究は、インターネットガバナンスを扱ったものとしては、デナルディス（2015）⁵、土屋監修（2014）⁶、原田（2015）⁷などがある。インターネット犯罪やサイバー戦争など安全保障の面からの研究は数多く、成果も現れている。代表的なものは Schmitt ed. (2013) 「サイバー戦に適用される国際法に関するタリン・マニュアル」⁸である。国際政治やグローバルガバナンスの研究においてインターネットやサイバー戦について扱っているものもある。そのなかで MSP について触れているものも多い。一方、MSP そのものについての研究もいくつかある。Hemmati, Minu, et al. (2002)⁹、佐藤（2010）¹⁰などである。

しかし、インターネットガバナンスと MSP を国連の視点から見た研究はほとんど見られない。そこで本稿は、

¹ TCP/IP という標準化された通信規格を用いて、互いに接続された地球規模のコンピューター通信ネットワークシステム

² インターネットに接続された機器を識別するために指定する番号：例えば国連ホームページの IP アドレスは 157.150.185.49

³ IP アドレスに 1 : 1 で対応付けられて与えられた名称：国連ホームページは <http://www.un.org/>

⁴ 内閣府国民生活局企画課（2008）「マルチステークホルダー・プロセスの定義と類型」

<http://www5.cao.go.jp/npc/sustainability/research/files/2008msp.pdf> など【以下ホームページの閲覧日は全て 2018 年 5 月 26 日】

⁵ ローラ・デナルディス（2015）「インターネットガバナンス 世界を決める見えざる戦い」（岡部晋太郎訳），河出書房新社，p38

⁶ 土屋大洋監修（2014）「角川インターネット講座（13）仮想戦争の終わり サイバー戦争とセキュリティ」角川学芸出版

⁷ 原田有（2015）「サイバー空間のガバナンスをめぐる論争」防衛研究所 NIDS コメンタリー第 43 号

⁸ Michael N. Schmitt ed.(2013), "Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare", Cambridge University Press

⁹ Hemmati, Minu, Felix Dodds, et al.(2002), "Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability -Beyond Deadlock and Conflict", Earthcan

¹⁰ 佐藤正弘(2010)「新時代のマルチステークホルダー・プロセスとソーシャル・イノベーション」『季刊政策・経営研究』2010 vol3

MSP の有効性、可能性を考え、それをどのようにインターネットガバナンスの問題に適用するのがよいかを探り、そのうえで、国連が今後どのようなアプローチをしてゆくべきなのかを考えてみたい。

結論を先に言えば、MSP は時間をかけて議論を重ねて信頼関係を醸成していくには効果があるが、鋭く対立している問題や急を要する問題には有効とは言えない。実際に現在 MSP を採用して国連で行われているインターネットガバナンス・フォーラム (Internet Governance Forum 以下、IGF と略) の効果は、その利点を生かすべく国連が有効にかじ取りをしていかなければ限定的なものになってしまう。IGF は、国連総会のサイバー GGE (Group of Governmental Experts 以下、GGE と略) の補完的な役割を担うものになるか、あるいは GGE とはうまくすみ分けして、協調してやってゆくか、2つの方向性が考えられる。国連は MSP の利点をうまく活用できるような仕組みづくりをする必要がある。

第1章 インターネットガバナンス

第1章ではインターネットガバナンスとはどういうものであるか、その定義を確認し、それがどの時点で成立したのかを検討し、そして現在どんな問題点があり、国際的にどんな意見があり、どんな点で対立が生じているのかを概観する。

1. 定義

インターネットガバナンスは文字通りにいえば、グローバル (地球全体的) な視点でインターネットのガバナンス (統治、協治、共治) を考えるものである。

「情報社会に関するチュニスアジェンダ」(2005) では、「インターネットガバナンスの作業場の定義の一つは、インターネットの展開と利用を形作る、共有化された原則、標準、規則、意思決定手続き、プログラムを、政府、民間部門、市民社会がそれぞれの役割において、開発し適用することである」と説明されている。¹¹ これは、一定の有効性をもつ定義と言えるが、「作業場の定義の一つ」としているように、会議の場で暫定的に決められたものであり、学術的に確定したものではない。また、ローラ・デナルディス (2015) はミルトン・ミュラーの以下の定義を引用している。「インターネットガバナンスとは、インターネットがどう調整され、どう管理され、どう政策が反映されているか、ということに関する現在進行中の紛争や議論に対する最もシンプルで直接的かつ包括的な呼び名である。」¹² これはチュニスアジェンダよりも更に幅広い包括的な定義であり、「現在進行中の紛争や議論」までもそこに含めている。

また、インターネットガバナンスをインターネット分野でのグローバルガバナンスとして考えれば、以下のグローバルガバナンス委員会 (1995) のグローバルガバナンスの定義を、インターネットに置き換えて考えることも可能である。「ガバナンスというのは、個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことである。承諾を強いる権限を与えられた公的な機関や制度に加えて、人々や機関が同意する、あるいは自らの利益に適うと認識するような、非公式の申し合わせもそこには含まれる。」¹³ また、同書では「グローバルガバナンス

¹¹ WSIS(2005)"Tunis Agenda for the Information Society" <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

¹² デナルディス (2015) 前掲書,p38

¹³ グローバル・ガバナンス委員会 (1995)「地球リーダーシップ 新しい世界秩序をめざして グローバル・ガバナンス委員会報告書」(京都フォーラム監訳) NHK 出版、p28-29、Commission on Global Governance,"Our Global Neighbourhood:The Report of Commission on Global Governance" Oxford University Press,1995,2-3

には、一つの決まったモデルや形式があるわけではなく、また、特定の制度、あるいは一連の決まった制度があるわけでもない。これは、変化を続ける状況に対して、常に発展し反応する、広範で、ダイナミックで複雑な相互作用による意思決定のプロセスなのだ」とも説明している。¹⁴

いずれにしてもインターネットガバナンスは、インターネットという国境を越えて自由に情報が行き来するグローバル空間での問題をなんらかの共通の目的をもった形で統治（協治、共治）をしよう、あるいはその仕組みを構築しようと考え、そのためのフォーマル、インフォーマルなものを含めた幅広い共通の事項を管理するための方法の総体をいうのであろう。

さて、ここで「サイバー空間」という言い方について触れておく。たとえば「サイバー空間のガバナンス」といった言い方がされることがある。¹⁵ これとインターネットガバナンスとの違いをここで確認しておく。

「サイバー空間」は例えばアメリカ政府は「近代社会のほぼすべての面にかかわる、地球規模で相互に結ばれたデジタルな情報やコミュニケーション・インフラストラクチャ」とする。¹⁶

この定義を見る限り、サイバー空間は、インターネットを含むすべてのデジタルな情報の空間であると考えられる。したがって、サイバー空間には、あらゆる通信手順でやりとりされる情報（プログラム、データなどのソフト）に加え、情報機器、通信回線設備といったインフラストラクチャ（ハード）も含まれると解釈されている。つまり、そこにはインターネットの通信手順（TCP/IP）以外の通信手順で行われる情報も含まれるし、パソコンや周辺機器、通信用のルーターやサーバー機、更には海底ケーブルまでも含まれる。一方、インターネットという言葉はコンピューター・ネットワークのシステムそのもの、つまりソフトを指す場合が多く、パソコンや通信回線設備といったハードまでは含まない場合が多い。このように「サイバー空間のガバナンス」は、インターネットガバナンスよりも明らかに広い概念である。しかし、実際にはサイバー空間の中で扱われるデータは、インターネット通信手順によってやりとりされるデータが圧倒的に多いため、ソフトに関して言えば、この2つの概念の境界線は極めて曖昧になっているし、区別する意味もあまりない。事実、後に詳しく検討する国連のIGFはインターネットガバナンスをテーマとして扱う会議だが、その中ではサイバーセキュリティなど、サイバー空間をめぐる議論が盛んに行われている。また、インターネットのデータが存在する空間はサイバー空間の中では「インターネット空間」とでも区別して呼ぶべきかと考えられるが、こうした言葉は一般的に使われていない。本稿はインターネットガバナンスを扱うものだが、時にサイバー空間という言葉を使っている。その場合、この二つの概念をソフトに関して言えば明確には区別していない。

2. インターネットの世界でいつグローバル・ガバナンス化が起きたか

インターネットガバナンスという言葉自体は、1998年ごろから使われているようである。では、インターネットガバナンスという実体は、いつごろ形成されたと言えるのだろうか。

山本（2008）は、経済分野、環境分野、安全保障分野において、冷戦期には見られなかった様々なレジーム、グローバルガバナンスの構造が現れてきていることをとらえて、これを「グローバル・ガバナンス化」と呼んでいる。そしてそれは①問題領域が多くなり、②国家以外の主体が参画する機会が多くなり、③多様な協力・方法

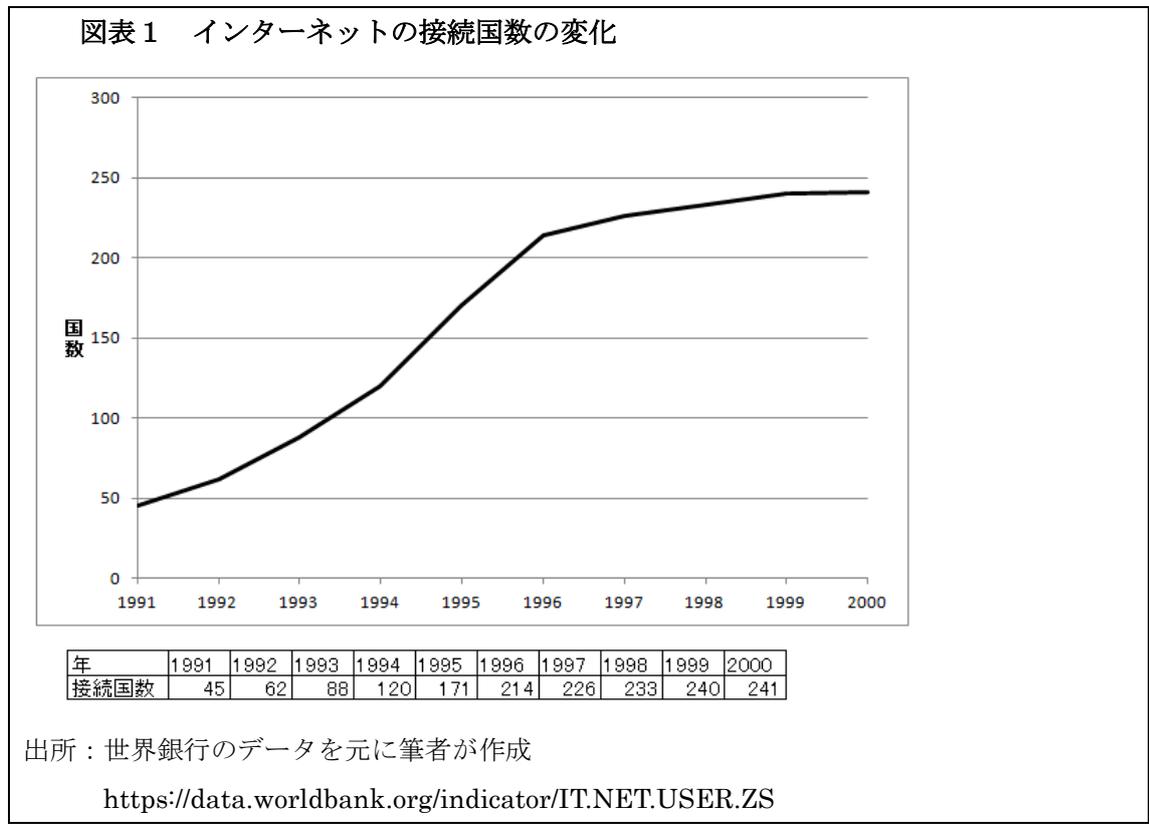
¹⁴ 同上 p31

¹⁵ 土屋大洋(2013)「サイバースペースのガバナンス」日本国際問題研究所「グローバル・コモンズにおける日米同盟の新しい課題」分析レポートなど

¹⁶ Whitehouse(2009)“Cyberspace Policy Review,Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure”,2009,p. iii

が用いられるようになるという3つの変化だとしている。¹⁷ 本稿ではこれに沿って、インターネットの世界で、グローバル・ガバナンス化がいつ起きたのか検討してみたい。

まず考えられるのは1998年ごろである。1990年代半ばごろから、インターネットは急速に世界中に普及していった。



1996年には世界のインターネット接続国数が200を超えている。また、1998年にはIPアドレスなどを管理する民間団体であるICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) が設立されている。それまで南カリフォルニア大学のジョン・ポステル個人がIANA (Internet Assigned Numbers Authority) で管理していたIPアドレスなどを民間団体が管理するようになったという意味でインターネットがグローバル化していることを象徴するものであった。¹⁸ また、1998年に国連総会がロシアの提案に基づいて「国際安全保障の文脈における情報及び電気通信分野の進歩」を決議した。¹⁹この決議の中で情報セキュリティについて触れられており、これによってインターネットの問題が国連の場で討議されるようになった。これは問題領域が広がったことを表しているといえる。

2つめに考えられるのは2000年から2001年にかけてである。2000年に沖縄で開かれたG8サミットでデジタルデバインド問題が取り上げられた。これは問題領域が単なるインターネットの運用だけでなく、国際問題や発展、開発、経済格差などに広がったということである。また、2001年にはヨーロッパ評議会で「サイバー犯罪条約」が採択された。新たな国際的な方法が採り入れられたことになる。

3つめに考えられるのは2004年から2005年ごろである。2004年にはGGEが始まり、2005年には世界情報社会サミット (World Summit on the Information Society、以下WSISと略) が「チュニスアジェンダ」を

¹⁷ 山本吉宣 (2008) 「国際レジームとガバナンス」 有斐閣、p181

¹⁸ この経緯については会津泉 (2004) 「インターネットガバナンス 理念と現実」 NTT出版、p135が詳しい。

¹⁹ UNGA/RES/53/70

出し、IGF の開催が決まった。インターネットガバナンスの名で国際的な会議が始まったという意味で、これをガバナンス化としてもよいと考えられる。

いずれにしても、インターネットにおけるグローバル・ガバナンス化は 1990 年代末から 2000 年代前半のころに起きたと考えてよい。

3. インターネットガバナンスとは何を指すのか

では、インターネットガバナンスは具体的にはどのようなものを指すのだろうか。その現状を目的、主体、方法、行動規範という 4 つの視点から考えてみることにする。この 4 つについては、山本(2008)の以下の記述を参考にしている。

- (1) 目的 (共通の事項の管理、「共通の事項」という範囲には多くの問題領域が含まれる)
- (2) 主体 (公私を問わない---国家、非国家主体の両方を含む)
- (3) 方法 (多くの方法、フォーマル・インフォーマルなレジーム、機構を含む)
- (4) 行動規範 (利益を調整し、協力的な行為に基づいたもの)²⁰

(1) インターネットガバナンスの目的 (共通の事項の管理、「共通の事項」という範囲には多くの問題領域が含まれる)

インターネットは技術者が中心となって始めたシステムであり、当初の目標は多くのネットワークをつなぐことと、それによって、既存の国境・機種・通信手順・通信会社といった制約を超えた自由な情報のやり取りをすることであった。まず必要となったのは接続のための通信プロトコルと IP アドレスやドメインネームなどの管理であった。その管理の目的は、技術的にインターネットを運用していくことそのものであった。それはまだインターネットガバナンスといえるような広がりをもつものではなかった。

しかし、インターネットがグローバルな存在となり利用者が増加してゆくにつれて、インターネットはただの技術的な管理だけでは済まされなくなってきた。もちろん技術的な管理は必要であり、それが重要な関心事であることは変わらないが、利用者が増えその利用形態も多様化してゆくにつれて、その全世界的な安定的な利用、政府や企業、発展途上国、市民社会などを含めた各ステークホルダーの利益の確保、そして持続可能な発展といった事項が管理の目的として加わってきた。これらはすでに管理とよべる単純なものではなくなり、山本のいうグローバル・ガバナンス化が起き、それにともないインターネットガバナンスという概念が考案されたともいえる。現在インターネットガバナンスの目的は、インターネットの幅広い分野の包括的かつ安定的な管理という非常に広範なものになっている。

(2) インターネットガバナンスの主体 (公私を問わない---国家、非国家主体の両方を含む)

インターネットの運用に必要な IP アドレスやドメインネームの管理は、もともとは個人がやっていたため、その管理の主体は当然その技術者個人であった。しかし世界的で使用されるようになり (つまりグローバル・ガバナンス化され)、管理している個人が亡くなると、その管理の主体は IANA、更には ICANN という民間団体 (NGO) に移った。その後も現在に至るまでこの団体が管理をしている。ただ、これ以外の事項においては、インターネット全体を統合して管理する主体は存在しない。

²⁰ 山本 (2008) 前掲書,p169

(3) インターネットガバナンスの方法 (多くの方法、フォーマル・インフォーマルなレジーム、機構を含む)

レジーム：かつては技術標準を定める決めごとなどがあっただけだったが、現在はMSPの考えから、様々なレベルでの国際会議、フォーラムが開かれ、条約が結ばれたり (例えばヨーロッパ評議会のサイバー犯罪条約)、国際的な組織での研究成果が出たり (例えばNATOのタリンマニュアル) しており、これがレジームとして定着し始めている。

また、規範などの成果を目指さないフォーラムなどでも議論が行われている。IGF、Global Conference on CyberSpace (通称ロンドンプロセス)、NETmundial Initiative、世界インターネット大会 (烏鎮サミット) などである。こうした議論の中でなんらかのレジームが形成される可能性はある。

機構：IPアドレスの管理などは、現在はICANNが管理している。インターネットやサイバー空間のガバナンスを専門に扱う国連の専門機関や国際的な専門の公的な機関はまだない。ただ、政府間機関での国際的な会議などでインターネットガバナンスをめぐる議論が行われており、その事務局などが専門機関と言えないこともない。例えばIGFのMAG (Multistakeholder Advisory Group：マルチステークホルダー諮問グループ) は国連事務総長が設置した世界各国からの55名の代表メンバーによって構成されている委員会であり、IGF開催のプログラムやスケジュール、ワークショップのテーマの選考などを行っている。

(4) インターネットガバナンスの行動規範 (利益を調整し、協力的な行為に基づいたもの)

インターネットガバナンスの行動規範を考えると、「自律・分散・協調」「ラフコンセンサスとランニングコード」などが考えられる。

まず、「自律、分散、協調」であるが、これはインターネットの基本原則に従う考え方である。インターネットには中心となる組織は存在せず、個別の技術的な目的に特化した複数の組織が「自律」的な運営を行っている。それらの組織は機能ごとに「分散」しているが、しかし、それぞれが「協調」することによってインターネットという仕組みを動かしている。こうした運営方式は、たとえば、全体を「統制」する中央の専門機関を設けてそこに権力を「集中」し、各組織がそこに意思決定の権限を託すという「他律」的な形をとる、といった運営方式とは全く違っている。²¹

次の「ラフコンセンサスとランニングコード」であるが、これはマサチューセッツ工科大学のデービッド・クラークが言った「我々が拒否するもの：王、大統領、投票。我々が信じるもの：ラフ・コンセンサスとランニングコード」²² という言葉によるものである。

「ラフコンセンサス」というのは、直訳すれば「おおまかな合意」だが、これは徹底した議論を前提としたうえで、最後の意思決定の段階で、投票やトップの決定ではなく、支配的な見解が優先されるという意思決定方式のことである。Internet Engineering Task Force (IETF) のガイドラインによれば、ラフコンセンサスの過程は以下ようになる。「作業部会は「ラフコンセンサス」の過程を通じて意思決定を行う。IETFにおける合意では全ての参加者が同意することが、(もちろん望ましいが) 必要としない。一般に、作業部会での支配的な見解が優先される。(しかしながら、「支配的」というのは数や粘り強さに基づくのではなく、より一般的な意味での同意に基づいて決定される。) コンセンサスは挙手、ハミング、その他の作業部会によって (もちろん、ラフコンセンサスによって) 同意された方法によって決定される。作業部会の51%は「ラフコンセンサス」には不十分であるし、99%はラフコンセンサスよりも良いコンセンサスであることに留意するように。ラフコンセンサ

²¹ 土屋(2013)前掲書などを参照

²² Clark, D., "A Cloudy Crystal Ball - Visions of the Future", slide 19

https://groups.csail.mit.edu/ana/People/DDC/future_ietf_92.pdf

スに至ったかどうかの決定は、議長によるものとする。」²³

また、「ランニングコード」というのは、動くプログラムのことである。IETFの「IETFのタオ：初心者のためのインターネット技術タスクフォースガイド」には以下のように書かれている。

「実装する - 現在のインターネット標準を使用するプログラムを書きましょう。インターネットユーザにとって、利用できなければ標準はあまり価値がありません。たとえ「マイナーな」標準でも実装して下さい。多くのソフトウェアに実装されていけばマイナーではなくなっていくます。(中略) IETFで標語となっている主義の1つに「動いているコードが勝ち」というものがあり、より多くのコードを作成して動かすことによって、標準をより広範囲にサポートできるようになります。」²⁴

つまり、プログラムが動けばその品質や内容は問わない、とにかく動くものが大切だという考え方である。これはインターネットの通信手順が、異機種間の接続をするために作られたものであることにもよる。

そのほかに考えられるインフォーマルな規範は、インターネットはそもそも性善説にもとづいたものである、とか、ベストエフォート型²⁵のシステムであるとか、ジョン・ポステルの「送るものには保守的であれ、受け取るものには寛容であれ」といったものを挙げるのが可能かもしれない。

4. 「よいインターネットガバナンス」をめぐる意見対立

こうした中で、今後のガバナンスをどうするかについての主な意見の対立を以下で説明する。

これらは、ひとことでいえば各国、各ステークホルダーにとっての将来のあるべきガバナンス、つまり「よいインターネットガバナンス」がどんな姿であるかについての考えががまちまちであり、利害が一致していないことの表れである。各ステークホルダー（特に各国）がそれぞれの国益を最優先に考えた結果、意見が対立するともいえる。

(1) IP アドレスとドメインネームの管理はどこがするのがよいのか。

インターネットの限りある資源である IP アドレスとドメインネームの管理をどこがどのようにするのがよいのかは、インターネットガバナンスが問題となるきっかけであった。IP アドレスの現在のバージョン4は有限であり、資源が使い尽くされている。これがインターネットガバナンスの当初の大きな問題点となっていた。現在はほぼ無限と言ってもいい IP バージョン6が開発され、これへの移行が進められている。ドメインネームについては知的財産権をめぐる問題も起きている。

現在は ICANN がこれらの管理を行っているが、この管理機関が国際機関ではなくアメリカのカリフォルニア州の NGO であることが当初より問題となり、また、アメリカ商務省と委託関係にあることも問題視された。現在この関係は切り離されているが、一部の国家は、これらの管理を国連の専門機関である国際電気通信連合 (ITU) といった国際機関が行うべきだという主張をしており、いまだに ICANN が管理している現状を批判している。また、国際機関が管理するとしても ITU が管理することについては反発がある。新たな国際管理機関を作るべ

²³ IETE(1998), "IETF Working Group Guidelines and Procedures", <https://tools.ietf.org/html/rfc2418>

²⁴ IETF(2012)"The Tao of IETF A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force"

<https://www.ietf.org/about/participate/tao/>

²⁵ 商用サービスの品質や契約条件などについての考え方の一つで、提供者側は品質について「最大限の努力」(best efforts)はするが、結果に関して保証や損害の補償などは行わないとする方式のこと。(IT用語辞典)

きだという考えもある。²⁶

(2) デジタルデバイドの問題をどうするのがいいか。

情報格差の問題である。ICT の発展度合いの格差が国家間に生じ、情報を得られる機会が途上国と先進国の間で拡大していることを問題とする。先進国は積極的に途上国の ICT 関係の技術的な能力を高める（能力構築、キャパシティービルディング）べくインフラへの投資を拡大するとか人的資源を育成するとかいった手段を講じ、格差を解消すべきだという主張がある。しかし、一方では、ICT よりも、水や食糧などの生活基本条件の支援のほうが優先されるべきだという主張もある。ICT 化は貧困の削減に役立たないというのである。

(3) サイバー犯罪をどうするか。

サイバー犯罪はその被害件数は増える一方である。また、その犯罪の手口も進化しており、深刻さは増している。コンピューターウイルスやワーム、マルウェアなどを利用したコンピューターシステムへのデータの改ざんや破壊などを行う行為、クラッカーなどと言われる人々による不正アクセス行為、詐欺により経済的利益を得ようとする行為、児童ポルノの提供行為、著作権侵害行為など、サイバー犯罪は多岐にわたる。これらを適切に取り締まるべきであるのは当然であるが、実際には極めて難しい。犯罪が国境をまたいで行われること、犯人の帰属を探すことが極めて困難なこと（アトリビューション問題）がその原因である。

国境を越えたサイバー犯罪を何らかの形で制限し、減らそうという試みがされている。2001 年には欧州評議会で「サイバー犯罪条約」が採択され、サイバー犯罪に関して国際的なルールを作り、捜査においては国際的な協力をしてゆこうという動きができた。しかし、この条約で国境を越えた捜査やデータの保全などを認めていることに反対する国家もある。例えばこの条約の第 32 条では、一定の条件ではあるが、国境を越えたコンピューターデータのアクセス・受領を、他の締約国の許可なしに行うことができるとしているが、これに反対する国家がある。

(4) サイバー空間はグローバルコモンズとみなすべきか。

アメリカはサイバー空間を空、公海、宇宙と共にグローバルコモンズ（国際公共空間）だとしている。²⁷日本も同様である。²⁸しかし、サイバー空間をグローバルコモンズだとすることに疑問を持っている研究者もいるし²⁹、また、中国などはアメリカがグローバルコモンズの支配を進めようとすることを警戒し、牽制している。

(5) サイバー攻撃から自国をどう守るか。

サイバー攻撃という言葉は定義が定まっているわけではないが、一般にはウイルスやマルウェア、DDoS 攻撃³⁰などを指すことは概ね共通の認識である。しかし、中国はネット上にある政府に批判的な立場の書き込みが SNS などで拡散されることもサイバー攻撃の一種だと考えているようである。これもサイバー攻撃に含めるならば、サイバー攻撃の範囲は極めて広がるし、またそれが攻撃であるかどうかの基準も、国による判定が必要となる。ある国にとっては表現の自由によって発言しただけのものが、別の国ではサイバー攻撃だとみなされること

²⁶ 中华人民共和国国务院新闻办公室(2010)「中国互联网状况」など

²⁷ The United States Military's Contribution To National Security(2015)," National Defense Strategy of the United States of America",p16

²⁸ 2013 年閣議決定「国家安全保障戦略について」

²⁹ 土屋大洋 (2014)「第 3 章 グローバル・コモンズとしてのサイバースペースの課題」「グローバル・コモンズ（サイバー空間、宇宙、北極海）における日米同盟の新しい課題」日本国際問題研究所、楊劍 (2013) 美国"网络空间全球公域说"的语境矛盾及其本质」「国际观察」2013 年第 1 期

³⁰ Distributed Denial of Service Attack : 攻撃元が複数であるサービス拒否攻撃

になるわけである。³¹ 一方の国の攻撃の意図のない行為を他方の国ではサイバー攻撃だとみなし、自衛による武力行使を行うこともあり得る。

タリンマニュアルの規則 30 はサイバー攻撃を「攻撃的であろうと防衛的であろうと、人にけがをさせたり、死に追いやったり、あるいは物に損害や破壊を引き起こすことを合理的に期待されたサイバー作戦」³²としており、「合理的に期待された」ものであれば、攻撃とみなすという。これは、サイバー攻撃に対する武力反撃を積極的に認める方向の議論である。

(6) 既存国際法をサイバー空間にも適用するべきか、新たな規範を作るべきか。

これは、2011年にロシア、中国、タジキスタン、ウズベキスタンが国連に出した「情報セキュリティのための国際行動規範」³³に端を発するものである。欧米諸国は、タリンマニュアルに見られるように、現行の国際法でサイバー空間の安全保障も解釈できるという立場である。しかし、中国やロシアは「(g) 資源の衡平な配分を確保し、すべての人へのインターネット・アクセスを支援し、インターネットの安定安全な運用を確保することを目的とした多国間の、透明で民主的なインターネット国際管理システムの構築と推進」を訴えている。

ロシアや中国は、このようにインターネットにもきちんとしたルールを作るべきだと主張する。その背景にはこれらの国が自国の国内の言論を規制していることが挙げられる。実際に中国はインターネット上の反政府的な言論を監視し統制する仕組みを持っている。中国にとってインターネットは自由すぎるのであり、それでは自国の利益に反するような部分がある。それゆえ、インターネットが野放図な無法地帯にならないように国際的な機関を設け、各国は責任を持って自国内のコントロールをするべきだということである。

一方アメリカは、基本的にはインターネットの支配的な地位を占めている現状を変えたくないという意図がある。インターネット上のデータの多くはアメリカのサーバーを経由している。そして、インターネットを流れる情報を監視する仕組みをアメリカは実際に持っている。国際的な機関を設けることは現在のアメリカの支配的な地位を明け渡すことにもなる。アメリカとしてはそれは避けたいということになる。³⁴

これらの対立が表面化したのは、エストニアへの大規模なサイバー攻撃 (DDoS 攻撃) (2007 年)、アメリカとイスラエルがイランの核施設攻撃に使ったとされるスタックスネットというマルウェアの発見 (2010 年)、アメリカ国家安全保障局 (NSA) がテロ対策として極秘に大量の個人情報収集していたことをスノーデンが暴露した事件 (2013 年) などが起きたためである。特にスタックスネットの発見、スノーデン事件の後に、中国はかなり激しい言葉でアメリカを非難している。³⁵

(7) サイバー攻撃に対して武力行使での自衛は可能か。

「タリンマニュアル」は規則 13「武力攻撃に対する自衛」で「武力攻撃の規模に至るサイバーオペレーションの標的である国家は、固有の自衛権を行使することができる。サイバーオペレーションが武力攻撃に該当するか否かは、その規模及び効果による」としており、³⁶サイバー攻撃を受けた場合には、自衛権の行使として武力行使を認めている。さらに規則 16 では集団的自衛権も認めている。³⁷アメリカ政府も、2011 年 5 月に「サイバー空間の国際戦略」の中でサイバー空間上の侵略行為に対して、被害国は自衛権を発動できるという見方を明ら

³¹ 八塚正晃 (2017)「サイバー安全保障に対する中国の基本的認識」防衛研究所 NIDS コメンタリー第 60 号

³² Michael N. Schmitt ed.(2013)前掲書

³³ UNGA.A/66/359

³⁴ 伊東寛 (2015)「サイバー・インテリジェンス」祥伝社新書、p100-102 を参考にした。

³⁵ 「サイバーセキュリティは勝手なルールを許さない」「人民網日本語版」2013 年 7 月 9 日

<http://j.people.com.cn/94474/8294053.html> など。

³⁶ Michael N. Schmitt ed.(2013)前掲書

³⁷ Michael N. Schmitt ed.(2013)前掲書

かにした。³⁸サイバー攻撃がジュネーブ諸条約追加第一議定書第 36 条にいう「新たな兵器」に相当するというのである。しかし、このような見方に反対する国もある。

その他、安全保障に関連する議論としては、サイバー攻撃の抑止は可能か、信頼醸成措置は可能かといった議論も行われている。

以上のように、インターネットガバナンスをよりよいものにしてゆこうという考え自体は国際的に共有されているようである。しかし、現実としては「よいインターネットガバナンス」がどのようなものなのか、国際的に一致した意見はない。したがって、それをめぐって各国の思惑がからみ、様々な問題が存在することになっている。

第2章 マルチステークホルダー・プロセス (MSP)

第2章では、インターネットで生起しているこれらの諸問題に取り組み、あるいは新たな基準を設けるために、新たな形でのガバナンス、またはよりよいガバナンスを目指すための考え方の枠組みとして、MSP が注目されている。まず、その登場してきた経緯を追い、定義を確認する。そのうえで、MSP のメリットとデメリットを考え、どんな場合に有効に働き、どんな場合には効果が十分に発揮できないのかを考える。

1. マルチステークホルダー・プロセスの登場してきた経緯

佐藤 (2010) は MSP が登場した背景には「持続可能な発展」をめぐる議論とグローバルガバナンスをめぐる議論という2つの源流があるという。³⁹

(1) 持続可能な発展をめぐる議論

MSP の元となる考え方は 1980 年代後半から 1990 年代にかけての「持続可能な発展」に関わる議論の中で登場した。1987 年の「環境と開発に関する世界委員会 (通称ブルントラント委員会) 報告書「我ら共通の未来」(Our Common Future) 及び 1992 年の環境と開発に関する国連会議 (通称リオ・サミット) 採択文書「アジェンダ 21」は持続可能な開発のあらゆる領域における包括的な地球規模の行動計画である。この中で、持続可能な発展を達成するためには様々な「主たるグループ (major groups)」が持続的発展を実現するプロセスに参加し、その役割を果たすべきだという。主たるグループとは、女性、子供・青年、先住民、NGO、地方自治体、労働組合、産業界、科学・技術コミュニティ、農民のことである。(第3セクション「主たるグループの役割の強化」)そして関心を持つ個人・集団・組織が政策決定へ参加することを促すメカニズムを構築することが不可欠であることが述べられた。(第8章3) また、「アジェンダ 21」の提唱によって、MSP の先駆的事例として、多様なステークホルダーの参加を制度として保証した国連「持続可能な開発委員会 (Commission on Sustainable Development : CSD) が創設された。⁴⁰ この主たるグループがマルチステークホルダーというグループの源流だということのである。

³⁸ United States (2011) "U.S. International Strategy for Cyberspace".:

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf

³⁹ 佐藤 (2010) 前掲書,p110-p112

⁴⁰ 内閣府国民生活局企画課 (2008) 前掲書

(2) グローバルガバナンスをめぐる議論。

もう一つの源流は1990年代以降本格化したグローバルガバナンスをめぐる議論である。この議論は、冷戦が終結しグローバル化してゆく国際社会を、いかにして国連中心の国際秩序に再編していくかという課題に対応する形で本格化した。このなかで、国家以外の新たなアクター（プレイヤー）が相対的に影響力を示し始めた。特に国境を越えた企業活動をする多国籍企業と、地球環境の悪化を契機にして存在感を増した国際NGOの活動が力を持ち始めた。それが具体化したのが1994年の国連グローバルガバナンス委員会の「Our Global Neighborhood」である。本稿第1章でも述べたとおり、この中でグローバルガバナンスは、「公私を問わず、個人そして機構が彼らの共通の事項を管理する多くの方法の全体である」とされている。この「公私を問わない様々な個人や機構」つまり企業やNGOなどの様々な利害関係者（ステークホルダー）が「共通の事項の管理」の主体として意思決定のプロセスに参加をするという考え方が、MSP源流であるというわけである。

2. MSPの定義

MSPは、そのまま訳せば「複数利害関係者によるプロセス」とでもなるだろうか。MSPは決して国際問題に限った考え方ではないはずである。全てのステークホルダーが参加し、議論し、意志決定などを行うというプロセスは、社会のあらゆる場面、例えば国内問題や一国の一地方、民間の団体の内部問題から家庭内の問題などでも適用できる方法論のはずである。しかし、すでに述べたとおり、その源流がグローバルな問題にあることから考え、そのような小さい問題についてはここでは扱わず、国際問題に限って話を進める。

次に、MSPの定義を示しておく。

Hemmati,Dodds et al (2002)は、MSPを以下のように定義している。「MSPは、全ての主要なステークホルダーを、特定の課題に関する新たな形態のコミュニケーションと意思形成（可能であれば、意志決定）に参集させることを目的とし、ステークホルダー間のコミュニケーションにおける平等性と説明責任を達成することが重要であるとの認識に立脚し、3つ以上のステークホルダー・グループとその観点の平等な代表（equitable representation）を含み、透明性と参加に関する民主的な原則に基づき、ステークホルダー間のパートナーシップと強靱なネットワークの構築を図る」⁴¹

これを整理すれば、(1) 特定の課題について、(2) 3つ以上の全てのステークホルダーが参加し、(3) 各ステークホルダーの代表が平等に参加し、(4) 透明性を持った民主的なやりかたで議論をし、(5) 平等に自らの意見を表明でき、(6) 相互に説明責任を持ち、(7) 意思形成、意志決定、パートナーシップと強靱なネットワークの構築を行うという7つの要素をもった過程ということになる。

以下、それぞれの要素について、注意しておくべきことをあげてゆく。主にステークホルダーが1つまたは2つの場合と何が違うかということについて考える。

(1) 「特定の課題」については、ここでは国際的な問題、グローバルな問題であれば特に限定はない。

(2) 「3つ以上の全てのステークホルダーの参加」ではステークホルダーの分類の問題を考えなければならない。ステークホルダーのグループをいくつに分類するかという問題である。「3つ以上のステークホルダー」というのは、むろんこれまでの多くの国際関係の問題解決などが2つ以下のステークホルダー、つまり国家（国民国家、政府）と国際機関（政府間機関）において行われてきたということをも前提としている。

⁴¹ Hemmati,Minu,Felix Dodds,et al.(2002),前掲書,p19

3つめ以下のステークホルダーは、場合によって変わってくるわけだが、第3、第4のステークホルダーとしては、まず市民社会と企業が考えられる。市民社会というのはかなり包括的な概念であるが、その代表的なものは NGO (NPO) である。これが国際会議に参加するということは、「地球サミット」以来の大きな流れとなっている。企業は、その社会的責任 (CSR) と共に語られることが多い。

第5、第6のステークホルダーのグループを設けるかどうかは大きな問題となるし、それを設けるならどのような分類にするかが問題になる。学術団体とか、宗教団体といった分類は考えられるが、それも会議や機構の種類によって変わってくるだろう。また、分類を多くすればよいというものでもない。ステークホルダーの数が増えるにつれて、対立の軸が増えることになり、議論が難しくなることが考えられる。

(3)「各ステークホルダーの代表の平等な参加」は各ステークホルダーのグループから、どのようにして平等に代表を選出するかという選出方法の問題である。会議の開催主体に加盟している国が1名ずつ代表者を出すというような方法が考えられる。NGO や企業なら、開催主体に資格を認められた団体だけが代表を参加させるということになるだろう。そして、それらの NGO や企業が平等に代表者を参加させることになる。しかし、それ以外のグループを設定した場合、そのグループ内の団体の参加資格をどのようにするか、どのように代表を選出するかは個々に考えて行かなければなるまい。また、条件的に不利なグループがあれば、金銭など何らかの補助が必要になるかもしれない。

(4)「透明性を持った民主的な議論」は、これまでの2つ以下のステークホルダーであれば、多くは正統な選挙によって選ばれた代表 (あるいは別の方式で正当性を付与されている政府代表) が話し合うのであるから、たとえ交渉や合意形成に至る過程が、密室で外交機密などを含めて行われてきたとしても、その結果は正統性を保証できる。しかし、特に NGO など、民主的な過程を経て選ばれた代表でない人が参加する場合、その結果の正統性を保証するものは、MSP の過程で透明性を持つこと、つまり、その選択方法や議事進行過程などを含めた交渉や討論の過程を公開することによってしか得られない。それゆえ、その過程に透明性が求められるわけである。不透明な部分があると、正統性を得られなくなる場合がある。これについては、透明性を保つ手段が問題となる。

(5)「平等な意見表明」は、(3)「平等な参加」とも関係がある。意見表明を平等にするというが、それはステークホルダー間で平等にするのか、参加者すべてが平等なのかという問題がある。また、発言の回数や時間を平等にするのか、発言の機会だけ平等なのかという問題にもなる。

さらにここでは参加とは何かという問題がある。国際会議では、正式の出席者として全く平等に扱われる場合もあるが、特に NGO や企業はオブザーバーとしてしか参加が許されない場合もある。会議によっては、意見表明しか許されなかったり、傍聴しか許されない場合もある。MSP では、そういった参加の形態は許されないということになるがそれは実態に合っているのかどうか、考える必要がある。

(6)「相互の説明責任」(アカウントビリティ) について、説明責任そのものについての議論はここでは避けるが⁴²、一般的にステークホルダーが増え正統性が問われる状況であれば、ステークホルダーが1つか2つの場合よりも、説明責任がより強く求められることになるだろう。

(7)は求められる成果を表すが、政策決定であれ、共通認識の形成であれ、合意であれ、何らかの決定を求められるのであれば、その決議方法が問題になる。投票など多数決などの形で決議を行うとすれば、投票権をどのように平等に与えるかということが問題になる。これは(2)の分類や(3)の平等性とも関係がある。

このように見てゆくと、MSP はステークホルダーが少ない場合よりも、考慮しなければならない問題が多いことがわかる。そして、そこには MSP という過程そのものに内在する問題点があることもわかる。これらの問

⁴² 例えば、理解可能性、目的適合性、信頼性、比較可能性などの要件が考えられる

題点は、実際の会議の開催にあたっては、議事進行方法などの手続きを決める際に対立点となる。これが複雑化し意見が対立すれば、準備に時間と手間がかかることになる。特に、何らかの決議を行う会議の場合、平等性の問題の帰趨によっては会議そのものの開催が難しくなる。

3. メリット・デメリットと適する条件

「MSP によって得られるメリット」として内閣府(2008)は以下の5点を挙げている。

- (1) 対話や情報共有を通じて、参加主体間に一定の信頼関係が醸成されるとともに、相互にとって最善の解決策を探ろうとする姿勢が創出される。
- (2) 広範なステークホルダーが参画することによって、対話の成果である決定や合意等への幅広い正統性が得られる。
- (3) 各ステークホルダーが主体的に参画することにより、それぞれの主体的な取り組みが促される。
- (4) 単独の取り組みもしくは二者間の対話の身では解決できない、もしくは、十分な効果が得られない問題が、3主体以上の関与によって解決可能になる。
- (5) 各ステークホルダーが自己利益のみを目指して行動した場合、結果として各主体の利益が失われるという” 四人のジレンマ” 的な状況にある問題が解決可能になる。⁴³

また、佐藤(2010)はMSPの目指すものを「多様性に基づくソーシャルイノベーション」という。各ステークホルダーが、各々の持つ様々な集团的リソース(資金、組織、技術、ネットワーク、文化、権威など)や、そこに属する人材が持つさまざまなリソース(視点、アイデア、才能、専門知識、経験、スキルなど)をプロジェクトに取り入れることで、異分野間の創発的なコミュニケーションを促進し、新たな社会的価値を生み出す素地を提供する、という。⁴⁴

こうした発想の根本にあるのは、グローバル化した社会の中で国家の地位が相対化している現代において、特に市民社会(NGO)の持つ高い専門性や技術、企業のCSRを、国際的な政治の世界に役立てようという意識であろう。それゆえ、複数のステークホルダー、つまり国家と市民社会と企業間に信頼関係が醸成され、各自が主体的に自らの利点を発揮し、今までできなかった問題解決や、新たな価値の創造といったことができるというのが、MSPの最大のメリットだと言えよう。

一方、デメリットとしては以下のようなことが考えられる。

(1) 運用上の障壁が高いこと⁴⁵

先に定義の段階で挙げた「平等性」「透明性」「説明責任」などの要求を満たすような運用をするためには、単純にいったお金と人手と時間がかかる。また、ステークホルダーが多いことで、合意が困難でまとまらないことがあること、ステークホルダーの分類の問題、代表の問題、平等性の問題、参加の問題などが解決されない場合、全てのステークホルダーが満足できるわけではない状況が生まれる。

そうした状況ではそもそも会議が成立しない場合もあるし、また会議が成立しても、会議の進行が困難にな

⁴³ 内閣府国民生活局企画課(2008)前掲載書

⁴⁴ 佐藤(2010)前掲書,p114

⁴⁵ 会津(2004)前掲書,p7,p31,p36-p37,p40,p53-p57、など

る場合もあるということである。

(2) MSP のジレンマ

ここでは山田(2009)のいう「MSP のジレンマ」について、デナルディス(2015)を参考にしつつ、説明する。⁴⁶

MSP は複数の利害関係者が参加して意思決定などを旨とする仕組みであるが、これが普遍的な価値をもつためには、政府や政府間組織の助けを借りなければならない。なぜなら、何らかの意思決定をし、それを実際の政策に移す際には、何らかの執行者、監督者が必要になる。そしてそれは結局は政府にならざるを得ないからである。それゆえ、いったん MSP で合意した事項も、その執行段階で合意に必ずしもそぐわないような執行が行われる可能性があるということである。そして、政府が行うということは、それは政府寄りになる恐れがある。MSP の意思決定の段階では保たれていたはずの均衡が実効段階で崩れるといてもいい。

山田はこのことを世界ダム委員会という MSP を採用した委員会の報告書を例にして説明している。そして、MSP で形成された報告書を私的レジームとしてとらえ、「MSP を通して形成される私的レジームと多国間制度との関係を調整することの難しさ」があると述べる。

このことをデナルディス(2015)は、MSP が「内在的に集権化するリスクを持っている」という。「国家はマルチステークホルダー型のアプローチを促進し、実施するためのプロセスを作るのに必要な正統性を持ち合わせている」からだということである。⁴⁷

MSP は意思決定などのプロセスである。しかし、それを制度化し実行する段階は国家が行わざるを得ない。そして、NGO や企業は実行段階に関わることはできない。そうだとすれば、意志決定の過程に実行を担うステークホルダーが含まれていること自体が、内在している問題であるということもできる。

(3) イデオロギー化

そして、この問題からもうひとつ導き出されるのが、MSP のイデオロギー化の問題である。MSP が、あるステークホルダー（例えば NGO）にとっての一種のイデオロギーになってしまう場合がある。これをマルチステークホルダリズムなどと呼ぶ場合がある。デナルディスは「マルチステークホルダリズムという時代精神は、そのコンセプトを価値そのもの、または目的そのものにまで高めてしまっており、このコンセプトがぼやかしてしまうものを批判的に検討できていない」という。⁴⁸ その結果、MSP の会議を行うこと自体に価値を見出し、その会議が解決しようとしている現実の問題とは乖離してしまうことがあるという。その結果として、MSP での合意が現実の実行段階で「バランスを崩す」ことにもなっている。

更に言えば、デナルディスは「民主主義を促進することを目的とするマルチステークホルダー型のアプローチは、最も低いレベルで受け入れ可能な民主主義的価値を探る競争となってしまう可能性がある」という。これは、民主主義的な価値を探ることに議論の中心がいつてしまえば、佐藤のいうような「ソーシャル・イノベーション」というような創造的な解決策を探る努力はなされず、玉虫色で誰もが受け入れ可能な原則的なことで合意するだけになってしまう恐れがあるというわけである。

こうしたデメリットを考えると、どんな問題でも MSP を採用すればうまく解決できるというわけではないことは明らかである。そして、自ずからその有効な適用範囲も限られてくる。

⁴⁶ 山田高敏(2009)「多国間主義から私的レジームへ マルチステークホルダー・プロセスのジレンマ」日本国際政治学会編「日本の国際政治学 2 国境なき国際政治」有斐閣 p73、デナルディス(2015)前掲書,p314-p315

⁴⁷ デナルディス (2015) 前掲書,p314-p315

⁴⁸ デナルディス (2015) 前掲書,p314-p315

内閣府（2008）は MSP が適する条件として以下の 3 点を挙げている。⁴⁹

- (1) 参加主体間に、対話が不可能であるまでの対立が発生していないこと
- (2) 取り扱われるテーマがある程度具体性を帯びているものであること
- (3) 最終目的が参加主体間で共有され、かつ、対話を経ることにより目的が達成される合理的な可能性があること

つまり、これに合致しない案件については、MSP は有効には働かないことになる。つまり、

- (1) 対話が不可能であるまでの深い対立がある
- (2) 抽象的なテーマ
- (3) 最終目的が参加主体間で共有され、達成される可能性が低い

たとえば、国家の存立にかかわるようなイデオロギーに起因するような根深い意見の対立、「インターネットの理念」のような抽象的なテーマ、あるステークホルダーのみの利益になるような目標（例えば企業の利益にはなるが市民社会には利益にならないような目標）は MSP には適さないということである。MSP には適さない案件は、何か他のプロセスでやらなければならない。

第3章 インターネットガバナンスとマルチステークホルダー・プロセス

次に、この MSP が実際の国連の会議の場でどのように実現されているかをみていく。ここではまず、インターネットをめぐる問題に MSP が採用されるようになった経緯を簡単に追い、そのなかで IGF で本格的に MSP が実施されている状況を MSP の過程に沿って検証していく。そして、IGF が抱える 2 つの問題点を示す。

1. インターネットガバナンス・フォーラム（IGF）について

インターネットガバナンスに関して MSP が採用されるようになったのは、2000 年 7 月の九州・沖縄サミットで設置が決まったデジタル・オポチュニティ作業部会（ドットフォース）である。「グローバルな情報社会に関する沖縄憲章」の中で「国際格差を解消するための努力にとっては、我々の社会でもそうであるように、すべての利害関係者（all stakeholders）の間の効果的な協力が非常に重要である。」と記された。⁵⁰

実際にこの国際格差（デジタルデバイド）問題が MSP で初めて話し合われたのは、2006 年の第 1 回 IGF においてである。1998 年にアメリカのミネアポリスで開かれた国際電気通信連合（ITU）の全権委員会決議で、情報社会の到来を踏まえた世界会議の開催が決議された。その ITU の決議を受けて、2001 年 12 月に国連総会は決議「世界情報社会サミット」（WSIS）を採択し、2003 年にスイスのジュネーブで、2005 年にチュニジアのチュニスで、2 回に分けて WSIS を開催することを決めた。⁵¹

この 2 回目のチュニス会合でチュニスアジェンダが出された。その項目 37 には「我々は、インターネットガバナンスに係る国際機関や政府間機関並びにその他の団体の活動の調整や情報交換を改善するよう取組む。

⁴⁹ 内閣府国民生活局企画課（2008）前掲書

⁵⁰ 「グローバルな情報社会に関する沖縄憲章」（2000 年 7 月九州・沖縄サミット）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko_2000/it1.html

⁵¹ UAGA,A/RES/56/183

すべてのレベルにおいて、できる限り、マルチステークホルダーによるアプローチを採用していかなければならない」と記されている。これにより MSP による IGF の設置が決まった。IGF は 2006 年に第一回が開かれ、以降毎年開かれている。

2. インターネットガバナンスの問題と MSP と IGF

インターネットガバナンスをめぐる諸問題を解決したり、合意を形成するために MSP を利用するなら、先に見た MSP の 7 つの過程を経ることになる。これらをインターネットの場合にあてはめてゆく場合に、どんな問題があるのか、そして実際にはどのような形で運用されているのかを IGF（特に 2017 年のジュネーブ会議）を例にしてみてもよいことにする。

以下は主に IGF のウェブサイト⁵²と「チュニスアジェンダ」、 「2017 年国連インターネットガバナンスフォーラム (IGF) に向けた最新動向」⁵³を参考にしている。

(1) 課題

IGF は、毎回メインテーマが決められている。

図表 2 IGF のメインテーマ

2006 年	発展のためのインターネットガバナンス
2007 年	発展のためのインターネットガバナンス
2008 年	全ての人のためのインターネット
2009 年	インターネットガバナンス 全ての人のための機会を作ろう
2010 年	いっしょに未来を開発しよう
2011 年	変化の触媒としてのインターネット アクセス、発展、自由、革新
2012 年	人類、経済、社会の持続的発展のためのインターネットガバナンス
2013 年	橋を架けよう 成長と持続的発展のためのマルチステークホルダー協力の強化
2014 年	マルチステークホルダー・インターネットガバナンスの強化のための大陸間の接続
2015 年	インターネットガバナンスの進化：持続可能な発展のエンパワー
2016 年	包括的で持続可能な発展を可能にする
2017 年	あなたのデジタルの夢を描こう！

出所：IGF ホームページ

<https://www.intgovforum.org/multilingual/>

初めころはインターネットガバナンス、特にデジタルデバイドについてのテーマが設定されているが、徐々に範囲が広がってきている。また、2014 年と 2015 年には MSP が中心的な話題になっているのも興味深い。

また、毎年いくつかのメインフォーラムと、数多くのワークショップが開かれている。2017 年は、6 つのメ

⁵² <https://www.intgovforum.org/multilingual/>

⁵³ <https://igcj.jp/meetings/2017/0713/igcj20-2-mochizuki.pdf>

インフォーラムと 99 のワークショップが開かれた。そのほかに会期中にベストプラクティスフォーラム (Best Practice Forum:BPF)、国家と地域の IGF イニシアティブ (National and Regional IGF Initiatives:NRIs) という、異なる趣旨の催しも合わせて開催された。

図表 3 は、2017 年の IGF で行われた 6 つのメインフォーラムのテーマである。

図表 3 2017 年の IGF で行われた 6 つのメインフォーラムのテーマ

- ・ デジタルの転換：我々はどのようにして、利益のためにその社会経済・労働の影響を描くのか？
- ・ 動的な連携：デジタルの未来への貢献！
- ・ 持続可能な発展と平和のために、サイバーセキュリティにおける世界的な協力を強化する。
- ・ ジェンダーの包括とインターネットの未来。
- ・ ローカル介入とグローバルな影響：国際的なマルチステークホルダーの協力は、どのようにインターネットのシャットダウン (意図的な情報遮断)、暗号化とデータの流れの問題に取り組むか。
- ・ NRIs (National and Regional IGF initiatives) の展望：デジタル世界における権利。

出所：IGF ホームページ

<https://www.intgovforum.org/multilingual/>

ワークショップのテーマは多岐にわたる。2017 年に行われた 99 のワークショップな内容は、図表 4 のキーワードからおおよその傾向がわかる。

図表 4 2017 年 IGF で開かれたワークショップのキーワードの例 (一部)

19	サイバーセキュリティ	5	NRIS	2	IPv6の開発
16	ジェンダー	5	若者の感情	2	BRICS
14	アクセスと多様性	4	ビッグデータ	2	サイバー犯罪
13	プライバシー	4	デジタル防衛	2	デジタルデバイド
11	オンラインの人権	3	アクセスと包含	2	デジタル経済
9	インターネット経済	3	情報へのアクセス	2	デジタルインクルージョン
8	表現の自由	3	アルゴリズム	2	デジタルリテラシー
8	インターネットガバナンス	3	子供のオンライン防衛	2	デジタルセキュリティ
7	物のインターネット(IoT)	3	サイバーセキュリティ規範	2	フェイクニュース
7	マルチステークホルダーの協力	3	デジタル商取引	2	表現の自由
6	危機的なインターネット資源	3	ICTの環境へのインパクト	2	よいガバナンス
6	デジタルの夢	3	未来のインターネット	2	インターネット
6	SDGsのためのインターネットとICT	3	人権	2	インターネットのシャットダウン
5	人工知能	3	多言語主義とローカルコンテンツ	2	合意管轄事項
5	ブロックチェーン	3	プラットフォーム	2	インターネットのシャットダウンの反対運動
5	デジタル権利	3	監視		

出所：IGF ホームページの「IGF 2017 Geneva」「List of Workshops (Stats on Proposals)」「IV TAGS」より筆者が作成 (TAG1 が 2 つ以上のものを抜き出した)

http://www.intgovforum.org/multilingual/index.php?q=filedepot_download/4415/621

これらを見ると、非常に幅広いテーマが設定されていることがわかる。人工知能やビッグデータといったインターネットとは直接関係ないようなコンピューター技術の話題や、ジェンダー・人権・表現の自由などの話題も多い。ブロックチェーンなど最新の技術の話題なども積極的に取り上げられている。

(2) ステークホルダーの分類

ステークホルダーの分類では、分類をいくつにするか、それをどう分けるかが大きな問題になる。

まず国（国民国家、政府）と国際機関（政府間組織）の分類は必要だろう。次に、市民社会である。インターネットの分野の場合、NGO の参加は欠かせない。ほかの分野とは異なり、インターネットの管理そのものが NGO によって支えられているからである。また、企業や産業界といった分類も欠かせない。ICT 企業、例えばマイクロソフト、グーグル、フェイスブック、アップルといった企業が出席しないインターネット関係の国際会議は今や考えられない。しかし、企業にも様々な企業があり、これを一括していいのかどうかは議論の余地があるだろう。インターネット関連とそれ以外とを一括してよいのかなどの考慮が必要となる。

ほかには、インターネットを開発し支えてきた技術者、学術団体、といった分類枠も必要となるだろう。しかし、たとえば、学術界と技術者はかなりの部分で NGO と重なる部分があるし、技術者の多くは企業に属しているだろう。個人が NGO と企業に同時に属していることは珍しくない。民間のシンクタンクは学術界だろうか、企業だろうか。

IGF のステークホルダーの分類方法は何度か変わっているが、2017 年の IGF ではステークホルダーを政府、政府間組織、市民社会、民間セクター、テクニカルコミュニティ、メディアの 6 つに分類している。テクニカルコミュニティ、メディアの 2 つが加えられているのが特徴的である。

ただし、この分類も厳密なものではない。ICANN とインターネットソサエティの 2 つの民間団体はテクニカルコミュニティの分類で参加しているが、組織の形態からいえば NGO である。その他、大学からの参加者も多いが、あるものは市民社会から、あるものはテクニカルコミュニティから参加しており、民間セクターやメディアで参加しているものさえある。同じ団体が複数の分類から参加している場合もある。

全体として言えば、かなり流動的で大雑把な分け方であり、厳密に平等性を考えているわけではないように見える。

(3) 平等な代表

各ステークホルダー内部にも様々な意見があり、平等な代表を選ぶのは容易なことではない。インターネットの場合、国や地域によってその普及率が著しく異なるため、何をもって平等とするかは様々な基準が考えられる。国についても、普及率が高い国を優先的に参加させるのか、あるいは普及率とは関係なく各国同じにするのかといった議論も有り得る。国際機関にも同様の問題がある。

市民社会（NGO）も平等性を保つのは難しい。NGO は多種多様な団体の総称であり、その全てがインターネットガバナンスに参加できるわけではない。国連関係の会議に参加できる NGO は、国連憲章の第 71 条に規定されているとおり、経済社会理事会（ECOSOC）の協議資格を持つものと、個別に審査によるものである。その基準は活動年数や活動内容の公開度合い、規模などであり、それに合致するものだけが参加できることになる。しかし、これも審査方法が問題になる。企業も何らかの条件が必要であろう。インターネットや通信産業を代表するような企業であるべきだろうし、また多国籍企業であることも条件の一つにはなるだろう。テクニカルコミュニティは更に難しい。テクニカルコミュニティが中心になってインターネットが発展してきたことが前提となっていることを考慮に入れたとしても、この分類を設けていること自体がやや平等性に欠けるとも言えよう。

参加者の選出について IGF は、「会議は、全ての WSIS が承認した実体（entities）に対して開かれているとともに、インターネットガバナンスに関連した証明された専門知識と経験を持つその他の組織と個人にも開かれている」⁵⁴としている。WSIS の承認という条件付きながら、門戸は幅広く個人にまで開かれている。

⁵⁴ <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/about-igf-faqs>

2017年 IGF の参加者は図表5のようになっている。

図表5 2017年 IGF の参加者の内訳

性別	現地参加者		オンライン参加者	
	人数(人)	百分率(%)	人数(人)	百分率(%)
男	1142	56.6	998	60.1
女	868	43	648	39
その他	9	0.4	15	0.9
	2019	100	1661	100

地区	現地参加者		オンライン参加者	
	人数(人)	百分率(%)	人数(人)	百分率(%)
アフリカ	216	10.7	367	22.1
アジア太平洋	367	18.2	337	20.3
東欧	161	8	98	5.9
南米カリブ海	235	11.6	250	15.1
西欧その他	918	45.5	488	29.4
国際機関	122	6	121	7.3
	2019	100	1661	100

ステークホルダー	現地参加者		オンライン参加者	
	人数(人)	百分率(%)	人数(人)	百分率(%)
市民社会	900	44.6	679	40.9
政府	409	20.3	265	16
政府間組織	124	6.1	138	8.3
プライベートセクター	294	14.6	316	19
テクニカルコミュニティー	284	14.1	263	15.8
メディア	8	0.4		
	2019	100	1661	100

出所：IGF ホームページ

<https://www.intgovforum.org/multilingual/>

人数を見ると、2017年は現地に集まった参加者は2019人、オンラインでの参加が1661人とかなり多い。ステークホルダーの分類では「市民社会」の人数が最も多く、現地参加全体の44.5%を占めている。以下、「政府」20.3%、「民間セクター」14.6%、「テクニカルコミュニティー」14.1%、「政府間組織」6.1%、「メディア」0.4%となっている。つまり、代表が各ステークホルダーのグループから平等に選出されているわけでもないし、また、各団体や組織から平等に参加者が選ばれているわけでもない。

個々に見てゆくと、国（政府）は国連加盟国が全て参加しているわけではない。政府間組織は、国連の専門機関とヨーロッパ連合の関係がやや目立つが、それ以外にもかなり幅広い国際組織が参加している。NGOは、特にインターネットの運用に関わっているNGOは当然参加している。企業は、主要なICT企業はどこも参加している。グーグルやヤフーなどの検索サイトやプロバイダー、マイクロソフトなどソフト企業、IBM、アップルのコンピューターメーカーなどである。テクニカルコミュニティーも様々な団体が参加しているが、最も目立つのはICANNとインターネットソサエティである。メディアは非常に少ない。

以上は現地に集まった参加者であるが、一方のオンラインでの参加を見ると、その所属はまちまちであり、限りなくオープンに近いようにもみえる。平等性が保たれているとはいいいにくい。

(4) 透明性を持った民主的な議論

インターネットを主題にする会議で透明性を保とうとするなら、その議題や代表の選択過程、討議過程などを全てインターネットで公開するということが考えられよう。また、オンラインで中継するなどといったことも可能である。成果文書などを印刷して誰でも読める状態にすることもできる。

その中で議論の形式、テーマ選び、決議の方法、フォーラム、分科会、準備会合、発言時間、順序、更には

決議方法なども事前に公開することが考えられる。そうすることによって、それ自体が正統性を保証することになる。ただ、一般的に言って、参加者が多く規模が大きくなるほど、透明性を徹底するのは難しくなる。

IGF では、準備段階の MAG (Multistakeholder Advisory Group : マルチステークホルダー諮問グループ) 会議の議事録から始まり、本会議の詳しい内容、議事などをネットで公開している。

しかし、「残念ながら、現在の MAG の検討プロセスには多くの不透明性が残っており」⁵⁵という指摘があるように、全ての部分で透明性が保障されているわけではなく、準備段階での MAG の意思決定方法などには不透明さが残っているようである。また、MAG のメンバーの選挙は基本的に毎年実施されているが、望月 (2017) によれば、詳細な選考プロセスは原則非公開であり、選挙にあたっては、個人の資質や地理的代表性が重視されるという。⁵⁶これについても、透明性が確保されているとはいにくい部分があるようである。

ただ全体として言えば、かなり透明性を確保する努力はなされているのではないかと。

(5) 平等な意見表明

IGF はオブザーバーとか傍聴という参加形式はない。したがって、全ての参加者が平等に意見表明の機会を持つということもできるだろう。ただ、6つのメインフォーラムと 99 のワークショップ、その他ベストプラクティスフォーラム (Best Practice Forum)、国家と地域の IGF イニシアティブ (National and Regional IGF Initiatives) があり、それぞれに議論の形式、テーマ選びなどは異なる。また、これだけ多くの参加者がいるなかで、完全に平等な意見表明の機会を与えることは不可能と言える。人数の割合からいえば、NGO の割合が最も多く、メディアの参加者はごく少ない。これらの間に平等な意見表明の機会を保証するのはかなり難しい。更にオンライン参加者もいるので、現場での参加者とオンライン参加者の平等も難しい。

結局、平等な代表とは何か、平等な参加とは何かという MSP 自体が持つ問題点に立ち返らざるを得ない。

(6) 説明責任

IGF でどのようにして説明責任を持たせているかについては、主催者である MAG の説明責任についてのみ簡単に触れておく。

各ワークショップをどのように設置するかは MAG が事前に決める。まず提案書を募集し、それを MAG が審査して決める。その過程で落選した提案書があるが、それもネットで公開されている。2017 年の経緯は、望月によれば、提案書は 281 の応募があり、これを IGF 事務局による一次審査 (関連性、内容、多様性、形式によるスクリーニング) で 16 件が落選している。それから MAG メンバーによる二次審査が行われ、第二回 MAG 会合の最終審査で上位 72 件は原則として採用され、最終的には 99 件が採用された。⁵⁷

このように、説明責任を果たそうという一定の努力が見られると評価できよう。

(7) 目的

IGF は何をしようとしているのか。MSP の目的は意思形成、意志決定、パートナーシップと強靱なネットワークの構築を行うこととなっているが、IGF の「使命 (mandate)」はジュネスイジェンダの項目 72 に 12 の項

⁵⁵ Yahoo! JAPAN (2017) 「インターネット・ガバナンス・フォーラム (IGF Geneva 2017) に出席 (後編)」

<https://publicpolicy.yahoo.co.jp/2018/03/1616.html>

⁵⁶ 望月健太(2017)「国連インターネットガバナンスフォーラム (IGF) マルチステークホルダー諮問グループ (MAG) の活動について」<https://igcj.jp/meetings/2017/0713/igcj20-2-1-mochizuki.pdf>

⁵⁷ Kenta Mochizuki(2017)「2017 年国連インターネットガバナンスフォーラム (IGF) に向けた最新動向」

<https://igcj.jp/meetings/2017/0713/igcj20-2-mochizuki.pdf>

目が挙げられている。

- a) インターネットの持続可能性、強靱性、セキュリティ、安定性及び発展を促進するため、インターネットガバナンスの鍵となる要素に関連した公共政策課題について議論する。
- b) インターネットに関する異なった分野横断的な国際公共政策を扱う組織間の対話を促進し、既存のどの組織の活動範囲にも属さない課題について議論する。
- c) 適切な政府間機関とその他の組織に対しそれぞれの活動範囲に属する問題について橋渡しを行う。
- d) 情報やベスト・プラクティスの交換を促進し、その意味で、学術的、科学的及び技術的コミュニティの専門能力を最大限活用する。
- e) 発展途上国におけるインターネットの利用可能性、入手可能性を促進する方法及び手段を全てのステークホルダーが提案するよう助言する。
- f) 既存、もしくは将来のインターネットガバナンスのメカニズムに、ステークホルダー、特に発展途上国のステークホルダーが関与することを強化し、拡大する。
- g) 新たに発生する課題を特定し、関連機関や一般大衆の注意を喚起し、適切な場合、勧告を行う。
- h) 現地に存在する知識や経験の資源を十分に活用しつつ、発展途上国におけるインターネットガバナンスのための人材開発に貢献する。
- i) インターネットガバナンスのプロセスにおける WSIS 原則の具体化について、継続的に、促進し評価する。
- j) 特に、必要不可欠なインターネット資源に関連する課題について議論する。
- k) インターネットの利用や悪用から生じる課題、特に日常のユーザーに関わる課題について、解決策を見出す手助けを行う。
- l) 議事録を公開する。

これらを見ると、「議論する」「橋渡しを行う」「促進する」「貢献する」「手助けする」ことなどが使命とされており、成果物や決議などを求める内容にはなっていない。そもそもチュニスアジェンダで拘束力のある決議を求めないとされている。⁵⁸

ただ、このなかで（g）だけが注意を喚起したり勧告(recommendations)をするという内容になっている。したがって、将来的には勧告を行うこともあるのかもしれない。実際に、IGF では BPF (Best Practice Forums) と呼ばれるフォーラムも開かれており、ここでは「サイバーセキュリティ」「ジェンダーとアクセス」「ローカルコンテンツ」の3つの項目（2017年時点）で、成果文書を目指している。⁵⁹

では、結局のところ IGF は何をを目指しているのか。それは対話であり、議論を深め、参加者間のネットワークを築くということになるであろう。それは信頼醸成に結びついたり、あるいは、非公式な国際レジームのようなものが、徐々に形成されていくことを目指していると言えるのかもしれない。ただし、そのあたりが明言されていないだけに、極めて曖昧である。

⁵⁸ チュニスアジェンダの項目 77 に「IGF は中立で、重複することなく、拘束力のないプロセスに基づいて進められる」とある。

⁵⁹ 前村昌紀(2015)「インターネットガバナンスの動向」「インターネット白書 2015」,p190

3. MSP の考え方からみた IGF の問題点

ここまで検討してきた中から、IGF の問題点として、以下の2点を挙げておく。

(1) まず挙げられるのは、MSP に内在する問題点が十分に解決されているわけではないことである。MSP をその理念のとおり形で開催することは難しい。あるいは、IGF は MSP に基づいた会議の開催を実現することを最優先としており、解決の難しい細部の検討はあえて十分におこなわず、問題点を避けて通っているのかもしれない。

これまで見てきたとおり、MSP はグローバルガバナンスの諸問題を解決するために、考えだされた問題解決のフレームである。しかし、グローバルガバナンスが非常に広範な概念であり、それゆえ曖昧さを含んだ概念でもあるだけに、それに対する MSP も幅広い領域をカバーするために、包括的な概念にならざるを得ない。つまり、MSP という決められた手順があって、それにしたがってゆけば問題が解決するといった種類のものではない。ごく単純化して言えば、各国政府だけでなく、様々な利害関係者を集めて対話し、討論を重ね、その過程を経て、最適解を見つけてゆこうという考え方であるにすぎない。

MSP は開催のための条件が多く、合意への障壁は高い。これをうまく成功に持ってゆくための研究はまだまだ不足している。実のある成果を出すために必要な組織作り、参加者の選択、平等性の保証、対話のルール、結論の出し方、といった具体的な手順を検討する必要がある。IGF でのこの問題に対する検討は、まだ十分ではない。

(2) 次に挙げられるのは、拘束力のある決議しないという方針が原因で、その成果が見えにくくなっている点である。そもそも、決議しないことが前提となっているがゆえに、(1) でみた MSP に内在する問題点を積極的に解決しようとしていないのかもしれない。結局、IGF は「ラフコンセンサスとランニングコード」「自律、分散、協調」というインターネット文化に基づく考え方が、いまだに優勢なのではないかと思われる。国際政治的なパワーと国益、多数決による民主的な採決、「他律、集中、統治」といった考え方が、ここでは敬遠されているようにも見える。

MSP には先にあげたようなデメリットがあり、また、適用するには適当でない種類の問題もある。したがって MSP に適さないような種類の問題に MSP を適用すると、時間とお金をかけても、各ステークホルダーが自らの利益を考えて意見を言うだけで、対立を深め、目標を達成できなくなる可能性もある。その結果、このプロセスが中断してしまったり、決裂してしまったりもする。もし、合意や結論を求められるならば、ステークホルダー間の意見調整が充分に行われないうままになってしまい、最大公約数的な玉虫色の結論になったり、一部のステークホルダーだけが満足するような結果になりかねない。IGF は、そうしたことが起きないように、決議を求めない形で行われているとも考えられる。

ただし、先に述べたとおり、BPF で成果文書を出そうという動きもある。それは新しい挑戦ではあるが、解決すべき問題点も多い。

こうした欠点を持ちながらも、IGF は最初の5年が終わっても継続され、2015年には更に10年延長された。決議を求めない姿勢も変わっていない。このまましばらくは毎年開催されてゆくであろう。では、今後はどうやってゆくのだろうか。

第4章 IGF と国連サイバーGGE の関係

IGF の今後を考える前に、第4章では同じく国連の場でインターネットガバナンスについて取り上げている GGE を概観する。そして、IGF と GGE がどんな性質を持っているかを比較検討し、両者がどのような関係にあるのかを考える。

1. 国連サイバーGGE について

国連総会の下に置かれている6つの専門委員会のうち軍縮・国際安全保障を扱う第1委員会が非常設で設置している GGE では、主に国際安全保障の観点からインターネットに関する議論が進められてきた。その端緒は、1998年12月に国連総会がロシアの提案に基づく決議「国際安全保障の文脈における情報及び電気通信分野の進歩」を採択したことであった。⁶⁰

そして「顕在化している、もしくは潜在的な情報セキュリティ分野の脅威とそれらを取り除くために取り得る共同の対処策を検討し、グローバルな情報通信システムの安全強化に資する国際的なコンセプトを考える」ために、政府専門家を集めて GGE を開催することになった。第一回 GGE は2004年6月に開かれた。

GGE を、IGF と比べる形で、その実施内容を見て行こう。

まず、その課題であるが、今述べたとおり情報の安全保障にある。その意味でインターネットガバナンスを課題とする IGF とは異なっている。しかし、インターネットガバナンスを広くとらえれば、そこに安全保障の問題が含まれてくることは言うまでもないし、事実 IGF でも安全保障の問題は盛んに取り上げられている。また、GGE の第3回の報告文書(2013年)で中心となっている話題は、「国際的な規範」「信頼醸成措置」「デジタルデバイド」の3点であり、第4回(2015年)では「国際的規範」「信頼醸成措置」「安全保障の国際協力」「国際法の通信技術への適用」の4点である。⁶¹「デジタルデバイド」が話題になっていることからわかるとおり、IGF とかなりの部分で重なり合っている。少なくとも、GGE で取り上げられている話題の多くは、IGF でも取り上げられているということになる。

次に参加者を見てみる。GGE の出席者は国家の代表者である。IGF と違って MSP ではない。土屋によれば、「GGE は、国連総会の下にあるといっても全ての国が参加できるわけではない。GGE の設置提案国や常任理事国などを中心に、地域バランス等を考慮しながら決められる。国連事務総長が決めるということになっているが、実質的には国連事務局が決めており、決定プロセスはブラックボックスだという批判もある」⁶²ということである。

第1回～3回までは15カ国、第4回は20カ国、第5回は25カ国と参加国は徐々に増えている。アメリカ、イギリス、中国、ロシア、ドイツ、フランスが全て参加している。アフリカや南米は毎回どこかの国が参加しているが、多くはない。目立つのはエストニア、ベラルーシが4回参加していることである。エストニアは、サイバー攻撃を受けたことや「タリスマニュアル」などで有名になったことによると思われる、そうなるに平等に選ばれているというよりは、何らかの考慮が働いているということ間違いはない。ただ、アフリカや東南アジアなどの国では、インターネットの普及率自体が低いので、これに参加する国が少ないのも当然とは言える。しかし、地域ごとのバランスが大きく偏っていることは確かで、平等だとは言えない。

⁶⁰ UNGA/RES/53/70

⁶¹ UNGA.A/68/98, UNGA.A/70/174

⁶² 土屋大洋(2015)「国連を舞台に、サイバースペースをめぐる大国が静かにぶつかる」

図表6 国連サイバーGGEの参加国

第1回GGE(2004年7月、05年4月、同年7月)

ベラルーシ、ブラジル、中国、フランス、ドイツ、インド、ヨルダン、マレーシア、マリ、メキシコ、韓国、ロシア、南アフリカ、イギリス、アメリカ

第2回GGE(2009年11月、2010年1月、同年6月、同年7月)

ベラルーシ、ブラジル、中国、エストニア、フランス、ドイツ、インド、イスラエル、イタリア、カタール、韓国、ロシア、南アフリカ、イギリス、アメリカ

第3回GGE(2012年8月、2013年1月、同年6月)

アルゼンチン、オーストラリア、ベラルーシ、カナダ、中国、エジプト、エストニア、フランス、ドイツ、インド、インドネシア、日本、ロシア、イギリス、アメリカ

第4回GGE(2014年7月、2015年1月、同年4月、同年6月)

ベラルーシ、ブラジル、中国、コロンビア、エジプト、エストニア、フランス、ドイツ、ガーナ、イスラエル、日本、ケニア、マレーシア、メキシコ、パキスタン、韓国、ロシア、スペイン、イギリス、アメリカ

第5回GGE(2016年8月～2017)

スイス、セネガル、セルビア、ロシア、韓国、オランダ、メキシコ、ケニア、カザフスタン、日本、インド、インドネシア、ドイツ、フランス、フィンランド、エストニア、エジプト、キューバ、中国、カナダ、ブラジル、ボツワナ、オーストラリア、アメリカ、イギリス

出所：GIP Digital Watch observation を参考にして筆者が作成

<https://dig.watch/processes/unGGE>

次に透明性と説明責任についてであるが、GGEはそもそも、各国政府からの代表者が参加しているという意味では正統性は保障されているともいえ、これらはそれほど重視されるものではないのかもしれない。IGFが参加者の正統性を確保するために議事録を公開して透明性をアピールしているのとは対照的である。GGEは、従来の国連の会議同様の形で行われている。内容については、第2回、第3回、第4回で報告書が出されており、そこからその内容を知ることができる。が、第1回、第5回は報告書は出せずに終わっている。

当然、そこでは民主的な議論が行われ、参加国が少ないだけに、意見の表明の機会も平等に扱われていると考えられるが、どうだろうか。1、5回で報告書が出せなかったことからみても、多数決や投票での意思決定は行われていないように見える。

図表7 IGFとGGEの比較

	IGF	GGE
主催	ITU	総会
課題	インターネットガバナンス	安全保障(セキュリティ)
参加者	各ステークホルダー(政府、『政府間組織、市民社会、企業、技術者、メディア』の代表参加者は数千人。	15～25カ国の政府代表者
透明性、説明責任	議事録をネットで公開	報告書
意見の平等	アジェンダを公開	保たれている?
目指すもの	信頼、情報共有、(成果文書や決議は求めない)	安全保障関係の何らかの規範

出所：筆者が作成

2. IGF は GGE と現在どのような関係にあるのか。

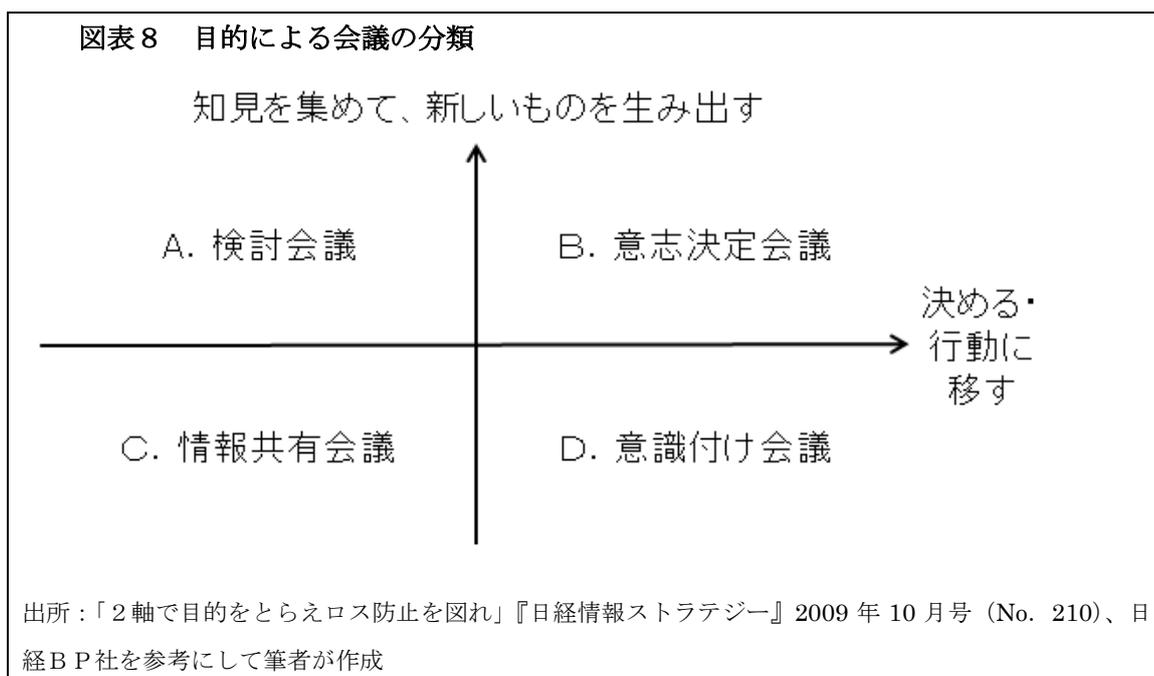
IGF と GGE は、ともに国連を舞台にしている。一方は MSP による会議で結論を求めているが、一方は政府代表により合議を目指している。この二つはどのような関係にあり、これからどうなることが考えられるかを検討する。

そもそも、IGF は、1992 年から国連で始まった「地球サミット」の流れで、環境や貧困、開発などの地球規模の問題を取り上げた中で、情報社会についても取り上げるとい趣旨に始まる。これによって WSIS（世界情報社会サミット）の開催が決まったが、会津によれば「必ずしもマイナスの問題への対処が迫られているといえるものではなく」「今後より深刻な問題に発展するかもしれないから今のうちに議論しておこう、将来に向かつての懸念が、この情報社会サミット開催の最大の動機とあってよい」⁶³つまり、何らかの対処が必要なわけではなく、議論しておくことが目標であった。そうした目標は、そこから継続して、特にインターネットガバナンスについて議論を継続するために発足した IGF にも引き継がれた。フォーラムという名からしてその性格を表している。したがってここでは、そもそも何らかの決議を採択しようという意図はない。その後の過程で、テーマがデジタルデバイド、安全保障などへと広がっていったのも理解できる。

一方の GGE は 1998 年のロシアの提案から始まった。国際安全保障の観点から ICT 分野で顕在化している脅威に何とか対処しよう、というのが趣旨であり、最初から問題が指摘され、それへの対処策が求められていた。したがって、その後の議論は、いかに規範を作るかという点に集約されていく。その過程で、規範の問題と信頼醸成の問題に加えて、デジタルデバイドも加わってはきたものの、主眼はあくまで安全保障にあった。

IGF と GGE は、問題領域がかなりの部分で重なりあっているが、その討論規則やルールは異なる。参加者も異なる。どちらも国連の下にあるが、直接的な関係はないといってもよい。むしろ、どちらかがどちらかに拘束されたり、指示に従ったりという上下関係はない。

両者がどのような種類の会議なのかを考えてみる。図表 8 は、「知見を集めて新しいものを生み出す」「決める・行動に移す」という 2 つの軸で会議の種類を分類したものである。



⁶³ 会津（2004）前掲書,p23

この分類でいえば、GGEは「B. 意志決定会議」、IGFは「A. 検討会議」に当たるだろう。しかし、GGEが各回の報告文書さえ出せない（つまり決めることができない）状況が続けばその性質は「A. 検討会議」になってしまうだろうし、あるいは各国の意見が平行線をたどり、堂々巡りの状態が続いたりすれば「D. 意識付け会議」へとその性質を変えて行ってしまうだろう。また、IGFも、継続することだけに重きが置かれ議論が深まっていかなければ、「C. 情報共有会議」へとその性質を変えて行ってしまうことが考えられる。単なる情報共有だけの目的であれば、現地が集まって会議をする必要はあまりない。インターネット上でできるだろう。

また、このままだと双方は別々に何の関係もないまま、議論を進めてゆくことになってしまう。そうであれば、GGEが今後なんらかの決議をしたとしても、それは関係国やステークホルダーを納得させるものにはならないだろう。一方のIGFも、使命として信頼感の醸成や問題点の掘り下げを目指しても、何らの決定もせず、成果も出せないままの会議になってしまえば、その存在意義は極めて薄いものになってしまう。

そうであれば、このIGFとGGEの2つの関係を何らかの形で明確にしておく必要があるのではないか。

第5章 国連は何をするべきか

IGFが今後進む道筋は、以下の2つの方向が考えられる。

(1) IGFは今後も継続し、GGEの補完的機能を担ってゆくという道筋

IGFは今後も決議は行わず、しかし、その意見をGGEの決議に反映させる。これが現状のIGFの考え方に最も沿った関係であろう。そして、政府と政府の間の、ともすれば国益と国益がぶつかりあい行き詰ってしまう関係に、NGOや企業の意向が影響を与え、自由でオープンなインターネット使用環境を実現するというような効果が期待される。そして複数の利害関係者の意見をまとめた創造的な解決策を提案するような決議ができることが望ましい。

IGFの果たすべき役割は大きいし、GGEはIGFの意見を聞き、有効な決議をしなくてはならない。

しかし、この形をうまく機能させるためにはいくつかの条件がある。まずIGFのMSPが有効に機能するように、現在の形を若干変える必要がある。そして、少しでもIGFとしての意見が明確になるようにしなければならない。また、そこで明確になった意見をGGEの決議に反映させる仕組みを作らなければならない。現在はまだIGFとGGEは別々に存在しているだけである。これを有機的につなげる仕組みが必要である。

そして、GGEで決議に至ったとしても、MSPのジレンマを克服しなければならない。その決議の履行が可能かどうか、有効に働くかどうか（サイバー犯罪が減るか、サイバー戦が抑止されるかなど）をIGFが監視する仕組みも必要となる。もし実施段階でMSPのジレンマが克服されなかったなら、実施内容がIGFの意向に十分に反映されたものとはならない可能性もある。ジレンマの克服に必要なのは、政府が自制し、自国の国益のみを追い求める姿勢を抑制することである。それを監視するのは、IGFの役割になるだろう。

この方向性は、決議をGGEに委ねざるを得ないという意味ではMSPの限界を示すものである。それを認めたいうえで、そこから新たな道を探るといった方向性だともいえる。

(2) IGFが決議機関となり、GGEと協調してすみ分けを行うという道筋

もともと、IGFはデジタルデバイドの解消を目標にしたものであり、安全保障に関する規範の制定を目指すGGEとはその対象分野が違っていた。そうであれば、その原点に戻り、お互いに対象分野を明確にしたうえで、

すみ分けをすることは可能である。MSP が有効な分野は IGF で検討し、深刻な対立がある場合など MPS が有効に機能しない分野は GGE で検討するべきである。ただ、どちらの手順で進めるかの判断は、非常に難しいものになるだろう。

そのうえで、IGF を何らかの形で決議や合議ができるような組織に変えてゆかなければならない。現在のよう大人数では決議や合議はできない。たとえば現在行われている BPF を決議機関として独立性を強め、そこで決議をするということも考えられる。そして現在のワークショップなどはそのまま残すことも考えられよう。ただしそれは、かなりの大きな改革になる。

この方向性は、MSP の可能性を最大限に追求するものであるといえよう。

国連の役割はインターネットガバナンスの質的向上、つまり「よいインターネットガバナンス」を目指すことに他ならない。しかし「よいインターネットガバナンス」がどんなものであるか、国際的に一致した意見はない。また、この議論に簡単に結論が出るとは思えない。

そうであれば、少なくとも現状を改善するような何らかの規範は作れないものだろうか。サイバー犯罪が蔓延し、サイバー戦争の危険性が指摘され、既存の国際法の範囲内ではなかなか解決できない事態が発生している中、何らかの国際的な規範やルールが必要であることは間違いない。規範についてもまだ結論が出るとは思えない。しかし、「よいインターネットガバナンス」の結論よりは可能性があるように思える。

そこで最後に、そのような規範にどんな条件が求められるかを考えてみたい。

その規範は全てのステークホルダー、特に NGO と企業が満足するようなものでなければ有効に働かないだろう。そして、先進国と途上国の双方が満足できるようなものでなければならない。また、インターネットの良さを殺さず、さらに今後のインターネット技術の発展、例えば人工知能 (AI) や量子コンピューターのような新たなハードウェア、人工知能やビッグデータの活用といったソフトウェア、そして次世代通信規格 G5 などの通信技術による状況の変化にも対応できるようなものでなければならない。

一方では、サイバー犯罪を抑制し、ウィルスや不正なデータアクセスを防ぐ技術の開発を奨励することも必要である。さらに、サイバー攻撃などがサイバー戦争へ、そしてリアルな武力行使を伴う事態へと発展していかないように、偶発的な軍事衝突を避けるための話し合いのチャンネルを確保しておくことも必要である。最低限、サイバー攻撃が人が死ぬような事態にまで発展しないようにすることは必要である。

ハードルは極めて高い。果たしてそのような規範が可能なのであろうか。

残念ながら、ここでその規範がどのようなものになるのかを示すことは筆者の能力を超えている。ただ、おそらくそれは強く各国を縛るような条約ではないだろうし、また具体的なゴールを設けて各国にそれを目指させるような拘束力を持つ規範でもないだろう。各国の自律を期待し、各国が国益の追求を自ら抑制することを求めるような緩やかな約束のようなものであろう。それは、現在議論されている信頼醸成措置のようなものが一番近いのかもしれない。

いずれにしても、どんな規範を作るかは人類の叡智にかかっている。

国連が今できることは、叡智を結集し有効な規範を生み出せるような仕組みを構築することである。

【参考文献】

- 伊東寛(2015)「サイバー・インテリジェンス」祥伝社新書
——(2016)「サイバー戦争論:ナショナルセキュリティの現在」原書房
- 河野桂子(2013)「サイバー・セキュリティとタリン・マニュアル」『防衛研究所ニュース 2013年10月号(通算180号)』
- 塩原俊彦(2015)「サイバー空間と国家主権」『境界研究』2015 No5
- 土屋大洋(2012)「サイバー・テロ 日米 vs. 中国」文春新書
——(2015)「サイバーセキュリティと国際政治」千倉書房
- 西岡洋子(2015)「インターネット・ガバナンスの歴史と展開 制度論的一考察」『慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要』No.65
- 村井純(1995)「インターネット」岩波新書
- 村井純(2014)「角川インターネット講座(1) インターネットの基礎 情報革命を支えるインフラストラクチャー」角川学芸出版
- Nancy Vallejo and Pierre Hauselmann(2004) "Governance and Multistakeholder Processes", International Institute for Sustainable Development
- 刘仑(2016)《网络攻击构成“使用武力”的判定——对《联合国宪章》第2条第4款的阐释》《社会科学战线》2016年第12期
- 王明国(2015)《全球互联网治理的模式变迁、制度逻辑与重构路》《世界经济与政治》2015年第3期
- 総務省ホームページ「サイバー空間の在り方に関する国際議論の動向」
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/cyberspace_rule/index.html