

インターネット・ガバナンスの 歴史と展開

——制度論的考察——

西岡洋子



▶ 1. はじめに

インターネットの普及は拡大を続け、わが国では人口普及率で80%を超え（総務省，2014），途上国においても，その普及は拡大をつづけている。そして，世界中の人々がつながり，毎秒毎秒国境を越えて大量の情報がやりとりをされ，インターネットは現代において人々の，また，組織による日々のコミュニケーションにおいて不可欠となっているの言うまでもない。そして，それは中央集中型の社会から分散型の社会へと大きな変換を促し，従来の各国に閉じられた政治，社会，経済のグローバル化を加速させている。しかし，このように私たちの生活の基盤を支えているインターネットの運用について誰が行っているのか，どういう仕組みがそこにあるのか，人々の間で話題になることは思いのほか少ないのではないだろうか？

しかし，インターネットを誰が運用すべきであるか，また，いかに運用すべきであるか，その議論はグローバルなレベルで確実に進んでいる。米国の軍用のネットワークから発展してきたインターネットの管理体制は，米国政府のリーダーシップで整備されてきたが，2003年のジュネーブ会合と2005年のチュニス会合からなる国際連合主催の世界情報通信サミット（World Summit on the Information Society：WSIS）を切掛けに「インターネット・ガバナンス」がグローバルな問題として認識され，その際，提示された「マルチステークホルダー」という概念がインターネット・ガバナンスの大原則と理解されるようになった。WSISでの提案に伴い毎年IGF（Internet Governance Forum）を開催しインターネット・ガバナンスについて議論が重ねられてきたが，2015年にはWSIS開催10年後の見直しを行なうこととなっており，各所で様々な動きが出ている。

本稿では，インターネット・ガバナンスの歴史をたどり，プレイヤーおよび問題領域に焦点をあてながらインターネット・ガバナンスの姿とその変化について制度論的考察を行なう。

▶ 2. インターネットガバナンスの位置づけと本研究の視点

そもそもインターネット・ガバナンスとは，何だろうか？「インターネット・ガバナンス」という用語の定義付けとして知られるのは，WSISのジュネーブ会合を受けてチュニス会合の準備のために開催されたインターネット・ガバナンス作業部会（Working Group for Internet Governance：WGIG）が，仮の定義として提示し，最終文書の一つである

「チュニスアジェンダ」に含まれた「インターネットの展開と利用を形成する、共有された原則、規範、規則、意思決定手続き、そしてプログラムを、政府、民間セクター、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。

この定義は、WGIG参加者の意見を総合して構成して作成したもので学問的な定義ではないが、議論には研究者も参加しており国際関係論における国際レジームの定義を踏まえたものである。電気通信分野における国際レジームの研究において主要な論者であるザッカーおよびサットン(1996)、ドレイク(1994, 2000)が用いているクラズナー(1982)の定義は「国際レジームとは、国際関係の特定の分野における明示的、あるいはインプリシットな、原理、規範、ルール。そして意思決定の手続のセットであり、それを中心として行為者の期待が収斂してくるもの(山本, 1996)」であるが、インターネット・ガバナンスの仮の定義は、クラズナーの定義が示した基本的に規範およびその形成に焦点があてられた国際レジームに加え、その「運用」が含まれている点において包括的なものになっている。また、民間セクター、市民社会などをプレイヤー(ステークホルダー)として明示したのが興味深い。国際レジームは、1970年代終わりごろから、グローバル・ガバナンスという用語は1990年ごろから使われている。国際レジームの時代は国家を主なプレイヤーとした協調関係を想定していたが、その後、経済社会のグローバル化が進み国家以外のプレイヤー(ステークホルダー)も重要な役割を果たすようになり、問題領域としても複雑化が見られるようになってきたのと歩調をあわせるようにグローバル・ガバナンスという用語が使われるようになったと思われる。インターネット・ガバナンスの定義においてもグローバルな意思決定におけるプレイヤー(ステークホルダー)の変容が反映されていると言っておく(4)。

国際レジームの概念をインターネットを含む国際電気通信の分野に適用し、その制度的展開を研究したものとして西岡(2007)がある。国際電気通信レジームを新制度経済学における比較制度分析の「制度」としてとらえ、国際電気通信の歴史を最初の電気通信メディアである電信に先行した腕木通信の時代から分析した。比較制度分析は制度を内生的に与えられるゲームの均衡であるとし、その均衡の性質から制度変化を説明する。ゲームのドメインはインターネット・ガバナンスにおける問題領域であり、プレイヤーは国際電気通信サービスを展開するにあたって相互作用を通じて制度形成を行おうとする電気通信関連事業者、各国政府、市民団体などのほか、国際機関、政府間組織などが含まれる。

西岡(2007)によると国際電気通信レジームの展開は制度にライフサイクルがあることを示している。国際電気通信レジームの歴史は、かつて国際的な議論の場で唯一の合意形成の場であった国際電気通信連合(International Telecommunication Union: ITU)の歴史とともにある。後に最初の電気通信メディアである電信に置き換えられて行くナポレオン戦争時代の腕木通信の運用体制を引き継ぎながら、後に国際機関に発展する欧州大陸諸国間での地域電信連合などが生まれた誕生期、1865年の万国電信連合設立からを成長期、この時期に万国電信連合は、国際無線電信連合と合併して今のITUの前身となった。1947年に第二次世界大戦後、ITUが国連の専門機関となってからを安定期、1982年にITUのなかに途上国問題を扱う部門ができて、従来とは異なることが求められるようになってからを停滞期、そして、ITUが従来のやり方では、たちゆかなくなり、自己改革を始めた1992年からを再生期としている。この再生期にインターネットの普及が急速に拡大し、インターネット・ガバナンスの仕組みが整って来たのである。

また、国際電気通信レジームは次の3つのサブレジームを内包しており、それが、相互接続、資源配分、不均衡是正という順で形成されたこと、その要因に制度のおよびネットワークの発達、プレイヤー(ステークホルダー)数の増大および質の変化があることも指摘している。

本稿では、インターネット・ガバナンスの制度としての展開を2007（西岡）の指摘に基づき分析する。インターネット・ガバナンスにおける制度変化のライフサイクルは存在するのか。インターネット・ガバナンスでは何が問題とされてきたのか。プレイヤー（ステークホルダー）は、どのように変化したのか。次節以降、インターネット・ガバナンスの展開を歴史的にたどりながら論じて行く。

▶ 3. インターネット・ガバナンスの展開

ここではインターネットの運営、管理の歴史において問題とされたこと、およびその議論の場に注目しながらフェーズにわけて展開を把握していくこととする。

3-1 第1フェーズ：IETFの誕生と独自の文化

インターネットは、1969年に国防総省高等研究計画局（Defense Advanced Research Projects Agency：DARPA）が導入したコンピュータ・ネットワークであるARPANET（Advanced Research Projects Agency Network）に原型があるといわれる。攻撃を受けても全体が停止することの無いコンピュータ・システムづくりをめざして、当時主流であった中央集中型ではなく分散型のネットワークとして構築された。ARPANETは、当初、全米の4ヶ所（カルフォルニア大学ロサンゼルス校、スタンフォード研究所、カルフォルニア大学サンタバーバラ校、ユタ大学）をつないで開通し、その後、ほかの政府機関、大学、研究機関のネットワークと接続された。1970年代を通じて、DARPAは「ネットワークのネットワーク」の開発を行い、これが「インターネット（the Internet）」として知られるようになった。ネットワーク間での相互通信を可能とするプロトコルがインターネット・プロトコル（IP）である。

IETFの誕生

1986年に誕生したIETFの起源は、1969年の夏に当時州立カリフォルニア大学ロサンゼルス校（University of California at Los Angeles：UCLA）のロバーツ（Roberts, Larry）が、UCLAやユタ大学など複数の大学院生で結成したネットワーキング・ワーキング・グループ（Networking Working Group）である。当初は、貴重な計算機資源を遠隔地からも共有し利用することを可能とするのが主要な目的であり、データ通信を実現するアーキテクチャおよびプロトコルの検討を行っていた。それが発展して、世界規模で分散した計算機で情報を共有し利用することを可能にするを旨とするようになり、コンピュータ・システムを相互接続し運用するために各組織の担当者が共通の技術仕様について議論をするようになった。参加者はボランティア・ベースを基本としており、議論は現場目線の非常に実践的なもので意思決定は自然とボトムアップ型となった。これは、ITUなどの公的な国際標準化組織が各国に標準を伝えていくようなトップダウン型とは異なる。IETFには特別の参加資格がない。だれでもが実際の活動の現場である会合やメーリングリストに参加できる。内部は緩やかな組織は構成されており、技術標準化の議論は、技術分野別のもとに設けられた作業部会（working group）を単位にして推進される。

IETFにおける標準化過程

IETFにおける技術仕様においてRFC（Request For Comments）という名前の文書が重要な役割を果たしている。RFCは、「コメントを募集」という意味である。インターネット技術の研究開発は、米国国防総省の資金援助により研究開発活動として推進されていたために、研究開発の結果は広く公開できないことになっていた。しかし、研究結果を

公開し、インターネットに関わる人々に広くその仕様を公開し普及させることが重要であるので、「コメントを広く募集する」ためのドキュメントであって、研究成果を公開しているのではない、むしろ、研究成果をより良いものにするために、外部からのコメントを募集するためのドキュメントであるということで、RFCを用いた技術仕様の公開が始められたということである。

標準化作業においては、おおまかな合意であるラフ・コンセンサス (rough consensus) および実際に動くコード (プログラム) であるランニング・コード (running code) が重視される。IETFにおける技術仕様の策定は、通常は詳細な部分までは規定せず、おおまかな仕様を作成し、相互接続実験や実運用を通じて詳細な仕様の実装される。これは、(1) 実装者に工夫が可能な領域を残すことにより、よりよい実装が登場する可能性を与える、(2) 実装や運用を通じて必要な仕様が明らかになる場合が非常に多い、という点で理にかなっている。これは、仕様を最初に詳細化するITUと大きく異なるアプローチである。

ITUでは、「標準は変わらないもの」で誰でも「仕様通り」に実装すれば相互接続可能なシステムを作ることができなければならないという思想に基づくのに対して、IETFでは「標準は変わるもの」で、相互接続可能なシステムを作るには様々な実装上の工夫を行うのが当然であるとする (江崎, 2000)。前者はトップダウンの標準化であり、後者はボトムアップである。これは、ITUが欧州主導であり、また公益事業としての電話を提供するフォーマルな文化を持つのに対し、IETFが権威を否定するヒッピー文化がひろがった米国西海岸発のコンピュータ文化を反映しているのが影響しているとも言えるだろう。

ISOCの誕生と体制の整備

現在、インターネットの管理組織は、インターネット協会 (Internet Society : ISOC) という学会のもとに構成されている。ISOCは1992年6月に正式に発足した非営利の国際組織で、インターネット技術およびシステムに関する標準化、教育、ポリシーに関する課題や問題を解決あるいは議論する。ISOCのミッションは、「世界中のすべての人々の利益となるべくインターネットのオープンな成長、変化、および利用を促進する」ことである。ISOCの運営は、選挙によって選ばれる委員で構成される信託委員会 (Board of trustee) によってなされる。ISOCのもとには、インターネットアーキテクチャ評議会委員 (Internet Architecture Board : IAB)、インターネット技術ステアリング委員会 (Internet Engineering Steering Group : IESG)、IETFが置かれている。ISOCは、IETFへの資金援助を行っており、RFCの発行 (編集および公表) は、ISOCによる資金でまかなわれている。また、ISOCはIETFでの標準化活動に伴う、特許や著作権などの知的財産権に関する事務処理などを行っている。例えば、RFCの著作権はISOCが所有することになっている。

3-2 第2フェーズ：ICANNの誕生と改革

IPアドレスやドメインネームなどのインターネット資源の管理は、ARPANET時代から南カリフォルニア大学のポステル (Postel, Jonathan) が1人で行っていたが、やがて作業量が増えたことで技術者や研究者のボランティアで運営するインターネット資源配分機構 (Internet Assigned Numbers Authority : IANA) が担うようになった。1993年からは米国政府機関である全米科学財団 (National Science Foundation : NSF) がインターネット・レジストリ機能などの登録管理と情報提供業務についてはネットワーク・ソリューションズ (Network Solutions : NSI) 社に委託するようになった。JPなどの国別

ドメイン名（Country Code Top Level Domain：ccTLD）については、IANA が各国・地域の TLD 運用者に管理を委任していた。IP アドレスは、IANA 機能・権限を代理していた InterNIC（Internet Network Information Center）が管理を行った。

1990 年代後半になると、インターネットの利用が急速に拡大し、.com ドメイン名の登録数が爆発的に増加するなか、当時 NSF からの委託を受けて .com ドメイン等の管理を行っていた NSI が課金を始めたことで、独占の弊害であるとの批判が高まったこと、また、一般トップ・レベル・ドメイン（Generic Top Level Domain：gTLD）をもっと増やすべきだとの意見や、企業名や商標など今後登録が予想される名称で登録したドメイン名を転売するサイバー・スクワッティングへの対策が求められ始めたことなどから、インターネット資源の世界規模での管理の必要性が認識されるようになった。これを受けポステルの提案でインターネットの運用に関わる組織である ISOC、IANA、IAB、国連の専門機関である ITU、WIPO、国際的な商標関係者が組織する INTA（International Trademark Association: 国際商標委員会）などに呼びかけて国際臨時特別委員会（Internet International Ad Hoc Committee: IAHC）が設立された。これは、インターネットに関する最初の国際的議論の場として興味深い。1997 年 2 月に発表された委員会の最終報告書「IAHC 最終報告：gTLD の事務手続管理と運営管理に関する勧告」では、gTLD の事務手続管理と運営管理は、スイスに非営利機関として設立されるレジストラ協議会（Council of Registrars：CORE）のもとで、地球規模に分散し互いに競合する複数のレジストラによって行い、gTLD の管理者の役割は、ISOC、IANA、IAB、ITU、WIPO、INTA からなる gTLD-DNS ポリシー管理委員会（gTLD DNS Policy Oversight Committee：POC）が担うよう提案された。この提案は多数の賛同を得て、CORE の設立への具体的な動きも始まった。

ただし、IAHC が一部のステークホルダーのみから構成されているという批判があったほか、米国政府は今後のグローバルなガバナンスは当事者の自主的調整および合意形成が基本となるべきで ITU などの政府間組織によるガバナンスは時代遅れであると考えていたことから、その後、米国政府は介入を行なうこととなる。

当時は、1993 年 1 月に発足したクリントン政権は、ゴア副大統領が中心となって IT 政策の積極的な推進を打ち出した「全米情報基盤（National Information Infrastructure：NII）」構想が、各国の IT 政策に刺激を与え、「世界情報基盤（Global Information Infrastructure：GII）」構想にも発展した時代であり、1995 年ごろにはインターネットが NII の中心に据えられるようになっていた。1996 年には通信法が改正され、電気通信分野における大幅な規制緩和と競争導入が進められるなど、民間の力を生かした市場活性化が図られていた。1997 年 7 月には、米国商務省がインターネットの活用で急速に広がっていた電子商取引に対応するために「世界的な電子商取引の枠組み」と題する白書を発表し民間ベースのガバナンスの方針を打ち出した。しかし、1998 年 1 月に商務省が発表した「インターネットの名前およびアドレスの技術的管理の改善についての提案」（通称グリーンペーパー）では、インターネットの重要部分は米国政府機関との契約に基づいて運営されていると強調し、米国内に非営利の管理組織を設立するという細部まで検討された提案を行なったため、一部から米国に偏重したしくみであるとして相当な反発を招く結果となった。そして、ドメイン名のシステムの運用は、政府が独占するべきではない、民間が行うべきであるという指摘がされるようになった。

この後、各所からの意見を反映させ、商務省が 1998 年 6 月に「インターネットの名前およびアドレスの管理」（通称ホワイトペーパー）を発表した。同文書では、インターネットが米国民の税金を使用したものという主張は変わらず続けたが、一方で国際化の重要性を打ち出した。また、それまでのインターネットの伝統であった民間主導、ボトム

アップのプロセスを尊重する内容となっており、一定期間内に民間のステークホルダーの間で新組織案をまとめるよう促した。これにともない、インターネット・アクセス・プロバイダー団体などによる国際的な取り組みとしてIFWP (International Forum on the White Paper) が組織され議論が重ねられたが、平行して、従来からインターネット資源を管理していたIANA と NSI でも案をまとめる動きが出てきた。結局、これらの議論の収束がしないまま、IANA から自身を母体とする案が政府に提示され、結果1998年10月、米国商務省との契約によって米国カリフォルニア州非営利公益法人法にもとづきICANN が設立された。

しかし、従来の関係者主導で言わば見切り発車で設立されたICANNの組織について疑問視し、とくに設立時の理事の選定や意思決定の閉鎖性を指摘する声もあった。それを受け、米国政府が求めた基本的にユーザーからなる一般会員 (AtLarge) の制度を導入し、2000年にはグローバルなレベルでのオンラインによる直接選挙による理事の選定を行ない民主的でオープンな組織作りに取り組むことになる。

しかし、その選挙は組織票によりいびつな結果になった。また、2001年に米国で同時多発テロがおこり、インターネット上のセキュリティや管理の必要性が以前より重要視されるようになった空気なかで2002年には、当時のリン事務局長より中央集権的な組織改革が提案された。激しい議論の結果、一般会員から理事を選出できるようにしたものの、一般選挙の制度は廃止され、あらたに政府代表や技術コミュニティからも意見を取り入れる組織作りが行なわれた。なお、会議には参加費が不要で誰でも参加可能であり、発言も可能であり、議論をつくすボトムアップでコンセンサスをベースとした意思決定方式が原則とされている (会津, 2004) (Muller, 2002) (JPNIC, ホームページ)。

3-3 第3フェーズ：WSISのIGFの開催によるインターネット・ガバナンスのグローバル化

WSIS

1998年、ITUの全権委員会議 (於ミネアポリス) で、情報通信が政治的、社会的、文化的にますます重要な役割を果たすようになる一方でデジタル・デバイドが拡大しつつあるという認識に基づきWSISの開催についての提案がなされ、2003年12月10日から12日 (於ジュネーブ) 及び2005年11月16日から18日 (於チュニス) の2回に分け、情報通信分野では初めての「国連サミット」であるWSISが開催された。

ジュネーブ会合では、170か国から、アナン国連事務総長やクシュパン・スイス大統領をはじめとする43人の首脳級を含め、登録ベースで約2万人が首脳会合と各種会合に参加した。同サミットは成果文書として、「基本宣言 (Declaration of Principles)」および「行動計画 (Plan of Action)」を採択して閉幕している。

情報インフラの整備や人材開発など、情報社会の鍵となる11原則が列記されたが、途上国と先進国の激しい意見の対立から決着がつかず、資金支援メカニズムとインターネット・ガバナンスについては、チュニス会合に先送りが決まった。

チュニス会合の準備としてWGIGが開催され、先に紹介したインターネットガバナンスの仮の定義がそうであるように最終報告書には「チュニスアジェンダ」につながる多くが提案された。

2005年のチュニス会合では174か国から19,401人が参加した。また、92の国際機関、606の市民団体/被政府組織、産業界からは266団体が参加した。最終文書としては、情報社会の実現に向けた基本原則や理念を記述した「チュニス・コミットメント」およびジュネーブ会合において採択された基本宣言、および行動計画には織り込むことができなかった課題である資金支援メカニズム、インターネット・ガバナンスについて記述した

「チュニス・アジェンダ」が採択された。

この WSIS で、現在のインターネット・ガバナンスという概念や論点のほとんどが提示された。チュニスアジェンダでは「インターネット・ガバナンス」の大きなセクションを設けている。第 29 項で、「インターネット・ガバナンス」の大原則として「多国間の、透明性のある、民主的なもの」を示した。第 34 項では、インターネット・ガバナンスの仮の定義が示された。問題領域には、技術的問題以外に公共政策課題が存在する事を示し（第 35 項）、公共政策の例としてインターネット資源、セキュリティと安全、開発の問題をあげている⁽²⁾（第 58 項）。

ステークホルダーとして、政府、市民社会、産業界という 3 つをあげ（第 35 項）、なかでも発展途上国政府の参加の重要性を指摘している（第 53 項）。そして、「マルチステークホルダー・アプローチ」が可能な限り全てのレベルで取り入れられるべきとしている（第 37 項）。また、政府間機関および国際機関の役割も指摘した（第 35 項）。

公共政策課題に対し、各国政府が同等の立場で役割や責任を果たすことが可能となるように各国政府の「拡大した協力」が必要であるとする（第 69 項）。なかでも拡大した協力は、インターネット資源の管理に関する世界的に適用可能な原則に含むべきとしている（第 70 項）。そして、オープンで包括的なマルチステークホルダーの議論の場として、現在まで毎年開催されている IGF を提案した（第 72 項）。

なお、国別ドメイン名 ccTLD の管理については、各国の自治を認めている（第 63 項）。

WSIS は各国間、地域間の情報の利用に関する格差であるデジタル・デバイドを主な問題意識として開催されたのであり、途上国から資金援助の仕組み「デジタル連帯基金」の創設が提案され、先進国との間で議論となったが、平行してインターネットや関連する資源の管理のしくみであるインターネット・ガバナンスが大きな議論となった。ジュネーブ会合では、インターネット・ガバナンスについては、特に ICANN と ICANN に大きな影響力をもつ米国政府に批判が集まり、中国やロシアを中心とする発展途上国側と先進国側の対立が鮮明となった。途上国側は ITU という政府間組織をベースにしたガバナンスをよしとしたのに対し、米国を始めとする先進国や産業界、市民団体などは、ICANN という既存体制を維持し民間ベースでの管理を進めたいと考え政府や ITU の関与を嫌った。ジュネーブ会合で結論が出ず、WGIG を設けて課題の整理検討を行なったが、チュニス会合でも結論に至らず、結局、IGF で引き続き議論を行なうことになったのである。

WSIS は、発展途上国が参加しやすい国連主催の議論の場であり、これまでインターネット・ガバナンスの主要なプレイヤーではなかった発展途上国政府の意識を高め、かつ、発言をし易い環境を作ったと言えよう。また、市民団体についても同様のことが言えるだろう（ITU WSIS, ホームページ）（外務省, ホームページ）（IGTF-J, ホームページ）。

IGF

IGF は WSIS にてマルチステークホルダーの政策対話のためインターネットガバナンスについて話し合う国連管轄のフォーラムとして提案され設置された。「チュニス・アジェンダ」第 72 項で、このフォーラムの使命について明らかにしている。「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」ことを第一にあげているが、発展途上国の問題やステークホルダーの関与の拡大をするようなインターネット・ガバナンスのメカニズムについても強調し、さらにインターネット資源やユーザー保護の問題にも言及している。

ありかたとしては、「その作業と機能において、多国間、マルチステークホルダー、民

主的、及び透明であるべき」であり、「政府、ビジネス団体、市民社会、及び政府間機関といった、このプロセスに含まれる全てのステークホルダー相互の補完性を特に強調」している（第73項）。また、「IGFは監督機能を持たず、既存の取り決め、仕組み、機関や組織を置き換えることは行わない。逆に、それらと関与し、その能力を活用するものである」と明記し、既存のしくみに寄り添った形で位置付けられている。さらに「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。インターネットの日常的又は技術的な運用業務には関与しない」としており、既存のしくみの外で自由な意見交換の場として位置づけられている（第77項）。

運営にあたっては、本来、国連事務総長にフォーラム招集に関して助言する役目を持つとされているマルチステークホルダー・アドバイザリー・グループ（Multistakeholder Advisory Group: MAG）が事実上、IGFの運営事務局としての機能を持ち、全体のプロセスおよびマルチステークホルダーの参加状況を確認している。MAGは、IGFの毎年の議題を設定のほか、個々のプログラムの開催や広報にも関与している。メンバーは異なるステークホルダー・グループから事務総長に選出される。IGF予算は、ホスト国によって主にまかなわれている。

IGFのメインテーマ（図表1参照）は、初期には、発展途上国の発展に焦点があてられていたが、経済社会一般の発展を念頭に置いたインターネット・ガバナンスが意識されるようになり、2013年、2014年には、マルチステークホルダーがうたわれている。

参加者は、イスタンブールで開催された2014年第9回大会では144カ国2,403名の現地参加のほか、60カ所の会場外の拠点で1,852名が参加した。さらに、遠隔参加も1,291名あった。これらを合計すると5,546名にもものぼる。

マルチステークホルダーという観点からいうと、IGFでは、参加者を政府、政府間組織、市民社会、技術者コミュニティ、産業界に分類しており、これまでステークホルダーとして明確化されていなかった技術者コミュニティが打ち出されている（ITU WSIS, ホームページ）（IGF, ホームページ）。

●図表1 IGFのメインテーマ	
開催年	メインテーマ
2006	Internet Governance for Development
2007	Internet Governance for Development
2008	Internet for All
2009	Internet Governance - Creating Opportunities for All
2010	IGF 2010 - developing the future together
2011	Internet as a catalyst for change: access, development, freedoms and innovation
2012	Internet Governance for Sustainable Human, Economic and Social Development
2013	Building Bridges" - Enhancing Multi - stakeholder Cooperation for Growth and Sustainable Development
2014	Connecting Continents for Enhanced Multistakeholder Internet Governance

3-4 第4フェーズ：WCITとネットムンディアルなどの新たな議論の場

WSISの開催以降、毎年IGFが開催され、インターネット・ガバナンスの仕組みとしては安定化してきたように思われていたが、その流れが2011年ごろから変わりつつある。従来からのインターネット・ガバナンスの仕組みを一部、代替えるかのような動きが見え始める。

ITUにおける国際電気通信規則（ITR）の改正の議論

ITUはインターネットが登場する以前は、国際電気通信市場における様々なルール作りを行なう唯一の場であった長い歴史を持つ。1865年に各国の固定電話ネットワークの国際的な相互接続をめぐる共通ルールの策定のためにパリで誕生した万国電信連合に始まる世界最古の国際機関のひとつである。1932年に国際無線電信連合（1906年にベルリンで創設）と合体し、国際電気通信連合となった。国連の設立後は電気通信分野における専門機関となったが、その第一の目的は「すべての種類の電気通信の改善及び合理的利用のため、すべての構成国の間における国際協力を維持し及び増進すること（「国際電気通信連合憲章（1995年1月18日条約第2号）」第1章第1条）」としている。

基本的な参加資格は各国政府の電気通信を担当する主管庁であり、加盟国は193カ国になる（2014年11月現在）。企業、地域組織、技術系組織、学術団体なども（1）部門構成員（Sector Member）または、（2）準部門構成員（Associate Member）として参加が可能である。加盟国は、ITUのすべての活動に参加でき一票を投ずる権利を有している。部門構成員は、自己が構成員になっている部門の活動に参加し、発言、提案する権利を有するが、投票については、制限がある。準部門構成員は、特定の研究員会において活動が認められている。2014年現在、部門構成員は571、準部門構成員は164である。

2012年12月、ドバイで開催された世界国際電気通信会議（World Conference on International Telecommunications：WCIT）において各国政府を法的に拘束する国際電気通信規則（International Telecommunication Regulations：ITR）の改正が議論された。ITRは、国際電話業務に関する一般原則、接続料金の計算・精算方法等を定める規則であるが、従来のITRは、1988年に採択された当時、通信事業において一般的であった国営・独占形態を前提としていたため、改訂が必要となっており、今回、インターネット資源管理やセキュリティを理由としたネットワーク遮断やコンテンツ規制などインターネット上の表現の自由への国家介入につながる規定を盛り込むか、ITRが対象とする事業者の範囲や電気通信の定義などが焦点となっていた。インターネットの資源管理やセキュリティの問題に各国政府や政府間組織であるITUが積極的に関わるべきと考える途上国とインターネット・ガバナンスの原則は、マルチステークホルダー・アプローチであり、また、表現の自由の制限につながるようなセキュリティ問題に政府やITUが積極的に関与すべきでないという先進諸国の間で意見が対立し、議論が沸騰した。しかし、最終的にはネットワーク・セキュリティに関する努力義務やスパム対策に関する努力義務が盛り込まれたが、インターネット・ガバナンスに直接影響するような内容は含まれなかった。今回は、異例の投票による採決が行なわれ、欧米諸国を中心に55カ国が改定案に署名しないという事態となった（出口、2013）（総務省、2013）。

ネットムンディアル（Net Mundial）

2013年5月に米国家安全保障局（National Security Agency：NSA）が「PRISM」というネット・電話の極秘監視・情報収集プログラムを用いて極秘に大量の個人情報を収集していたことを、米中央情報局（Central Intelligence Agency：CIA）元職員のエドワード・スノーデン氏が告発したことは、表現の自由の保護を標榜し、国家やITUのインター

ネット・ガバナンスへの関与を強硬に反対していた米国に対する疑念を抱かせることとなった。これが、その後のインターネット・ガバナンス関連 10 団体による「モンテビデオ声明」、さらには 2014 年にブラジルが開催したインターネット・ガバナンスをめぐる国際会議である「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 (Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance)」の開催につながっていく (“NetMundial” は、ポルトガル語で「世界的」を意味する “mundial” という語を使った愛称である)。

これは、1 回限りの開催であったが、97 カ国から 1470 名が参加し、(1) インターネット・ガバナンスの基本原則と (2) 今後のインターネット・ガバナンス改革のためのロードマップを取りまとめた「マルチステークホルダー宣言 (NETmundial Multistakeholder Statement)」を発表した。基本原則として筆頭に表現の自由、結社の自由などの基本的な人権および共有価値をあげたほか、ロードマップでは、インターネット・マルチステークホルダーや拡大した協力の重要性を確認し、IGF の強化、注目すべき問題点としてセキュリティや盗聴などの存在、今後、さらに議論すべき点としては、ネットワーク中立性やに関する問題など、多岐にわたった提言であったが、現段階でのインターネット・ガバナンスの論点を総括し、意見をとりまとめたものとして一定の評価を受けている (NetMundial, 2014)。

米国政府の IANA 機能の移管の意向の表明と ICANN の対応

2014 年 3 月、米国 NTIA は、ICANN 設立以後も自らが担って来たインターネットのドメインネームシステムに関する役割を、グローバルなマルチステークホルダーコミュニティに移管する意向を発表した (NTIA, 2014)。ICANN 設立当初から、将来的には民間に移管するとしながらも、ICANN などに契約によって委託するという形態をとって来ており、移管は実現しないままとなっていた。しかし、スノーデン事件以降、米国のインターネットに対する特別な位置づけを疑問視する声が一層高くなり、モンテビデオ声明のなかでも IANA 機能を含むインターネット・ガバナンスのグローバル化の必要性が指摘されたほか、2014 年 2 月に欧州委員会 (European Commission : EC) から ICANN のグローバル化すべきという指摘をうける状況となっていた。NTIA は、ICANN に対して、関連するインターネット・ガバナンス団体と協力しながら移管に関する提案を行なうように求めている。ICANN は、2015 年 9 月 30 日で現行の NTIA との契約終了となるため、それまでに新たな体制に移行できるように調整を進めている。ICANN は、自らの説明責任の強化を積極的にはかるとともに、本部機能を従来の米国カリフォルニアだけでなくトルコのイスタンブールおよびシンガポールにも開設するなど、組織のグローバル化を進めている。

広がる議論の場

以上のような、従来のインターネット・ガバナンスの議論の延長上で起こった動きのほかに、経済やサーバーセキュリティをめぐる各所で議論やルール作りを検討する動きが現れ始めた。

2011 年にドーヴィル (フランス) で行われた G8 サミットでは、3 つの優先課題の一つとしてインターネットが取り上げられた。また、経済協力開発機構 (Organization for Economic Development : OECD) では、6 月に開催したインターネット経済に関するハイレベル会合で策定した「インターネット政策立案のための原則」を 11 月の理事会にて勧告化した。

国連総会第一委員会の下に設置された安全保障に関する政府専門家会合 (Group of

Government Experts : GGE)でも議論が進んでおり、2013年6月の報告書では国家の情報通信技術の利用に関するルール作りに言及がされている。

2011年11月にロンドンにおいて英国政府の主催でロンドン国際サイバー会議が開催され、サイバー空間の経済的・社会的便益、サイバーセキュリティの確保、サイバー空間における国際安全保障等が議論された。60カ国の政府、国際機関、民間セクター、NGO代表などから約700名が参加があり、活発な議論の場となった。議長声明には、世界規模での情報の自由な流通やサービス発展の重要性やサイバーセキュリティの確保、言語、文化、思想、プライバシー、個人データの問題などの多様性、セキュリティ確保の重要性などの内容が盛り込まれた。このフォローアップとして、2012年には、ハンガリー政府主催でブダペスト会議が開催され60カ国の政府機関、20の国際機関、民間セクター、学者、NGO代表などから約600名が参加し、2013年には、ソウル会議が開催され87カ国の政府、国際機関、民間セクター、学者、NGO代表などから約1600名が参加した。

なお、2015年にはWSISチュニス会合から10年の後となることから、WSIS + 10としてインターネット・ガバナンスについて、WSIS以降の活動について評価見直しが行なわれる。これに向けて、ITU理事会において「インターネット関連国際公共政策課題に関する作業部会(CWG-Internet)」が設置されており、また国連総会から命を受けた、開発のための科学技術委員会(Commission on Science and Technology for Development : CSTD)では、「拡大協力に関する作業部会(Working Group on Enhanced Cooperation : WGEC)」が、設置されて議論が重ねられている(外務省、ホームページ)(総務省、ホームページ)。

▶ 4. インターネット・ガバナンスの展開と制度論的考察

ここまでインターネット・ガバナンスが、どのように展開されてきたか、その議論の場に焦点をあてながら、大きく4つのフェーズに分け歴史的にたどってきた。それぞれのフェーズにおいて、そのステークホルダー、問題領域などに違いがある(図表2参照)。第1フェーズは、インターネットの立ち上がり期からIETF、ISOCが組織されるまでの時期でありネットワークの相互接続に関する取り決めの体制が作りあげられた。第2フェーズが、ICANNの成立から改革までの時期であり、インターネット資源の分配についての方針を決定する仕組みが作り上げられた。第3フェーズが、WSISの開催からIGFまでである。第1、第2フェーズにおいて技術的側面を中心にインナーサークル的な場で合意形成の仕組みが作られて行ったが、第3フェーズでは利用者が急速に拡大したことにより顕在化した格差が問題となり、議論を経て国連というより大きな仕組みのなかで一定の安定を見せるようになった。第4フェーズは、第3フェーズまでの継続的努力のなかで作り上げてきた仕組みの問題点が顕在化し変更が加えられようとしていると同時に新たな問題にも取り組む必要が出て来た時期であり、従来、リーダーシップをとることがなかった国の政府が前面に出て自発的な問題解決に取り組むようになってきた。

この4つのフェーズは、誕生期、成長期、安定期、再生期と考えることができ、西岡(2007)で指摘した国際電気通信レジームの場合とほぼ同様のライフサイクルが観察されたと言えるだろう。

第1、第2フェーズでそれぞれ設立されたIETF、ICANNにおける相互接続、資源配分に関する合意形成の方法は確立しており、西岡(2007)で言うところのサブレジームとして機能していると言って良いだろう。第3フェーズ以降については、不均衡是正以外の様々な公共的問題が提起され議論の場所も分散している状況にある。しかし、最初に相互接続サブレジームが立ち上がり、次に資源配分サブレジームが立ち上がり、そして最後に

●図表2 インターネット・ガバナンスの展開

フェーズ	注目された議論の場	問題、議論のテーマ (問題領域)	主催者の組織形態	主な参加資格区分
第1フェーズ 誕生期	IETF, ISOC	プロトコル、(相互接続)	非政府組織	オープン
第2フェーズ 成長期	ICANN	IP アドレス、ドメインネーム (資源配分)	非政府組織 (米国政府との契約)	関心ある個人、関係 団体、政府
第3フェーズ 安定期	WSIS,IGF	デジタルデバイド(不均衡 是正) ガバナンスのしくみ	政府間組織(国連)	政府、非政府組織/ オープン
第4フェーズ 停滞期	ITU	ガバナンスのしくみ、セ キュリティなど	政府間組織 (国連専門機関)	政府、非政府組織
	NetMundial	ガバナンスのしくみ	各国政府	オープン
	サイバー会議	セキュリティ	各国政府	政府、非政府組織

注1) 非政府組織には企業、学術団体、市民団体などを含む。
注2) 参加者間の議決権に差がある場合がある。



不均衡是正及び関連する諸問題が議論されている点は、インターネット以前の電信電話の時代の国際電気通信レジームの発達と同様であり興味深い。

プレイヤー(ステークホルダー)が誰であるかは大きな問題である。インターネット・ガバナンスの重要な特徴のひとつに米国が強く押し出してきた民間セクターによるガバナンスの実施がある。IETF,ISOCは、ボランティア的活動から発展したという経緯があるが、ICANNについては、米国政府の方針に沿って民間セクターの組織として誕生し、米国との契約に基づいて業務を行なっている。

民間セクターによるガバナンスの場合、第三者によるチェック機能を整備すること、説明責任を徹底することは不可欠である。専門的な内容である場合、ただ、情報をオープンにするだけでは不十分な場合もあるだろう。現在、ICANNで進められている説明責任の強化が、インターネット・コミュニティに受け入れられない場合、民間セクターでのガバナンスは望ましくないと考えられるようになる可能性がある。

第3フェーズでは、政府間組織であるITUが、かつて電気通信分野で自分たちが持っていたリーダーシップを取り戻そうという動きでもあった国連主催のWSISが成功をおさめた。また、第4フェーズにおいては、米国以外の政府が独自でインターネット・ガバナンスの問題に取り組み、リーダーシップをとろうとする動きを見せ始めている。これは、インターネットがあらゆるレベルで浸透してきたことから、インターネット・ガバナンスが個々の国において重要性であると認識されるようになってきたこと、また、問題が技術的なものから、一般個人に関わる表現の自由やセキュリティなど政治的な領域まで拡大してきた現れでもあろう。

インターネット・ガバナンスにおいても制度のライフサイクル、サブレジームの形成、また、プレイヤーの変化という点から、国際電気通信レジームと同様の制度変化における特徴が観察できた。このように電気通信ネットワークが誕生して以来形成されてきた2つの国際的制度を見る限り、制度はライフサイクルをもちながら変化を続けていること、また、ネットワークの成長に伴うユーザーでありプレイヤー、ステークホルダーの量的質的变化に応じて、新たな問題領域が出現することが指摘できる。

インターネットは今後も発展し続け、その役割を変化させていくであろう。それにとともに新たな制度が作られ、また変化していくことを繰り返して行くと思われる。なお、現在のインターネット・ガバナンスのあり方として欠く事ができない概念が、「マルチス

テークホルダー」である。「マルチステークホルダー」とは、一部の専門家や執行担当だけでなく、すべての関係者を含むという意味であり、「ボトムアップ」「オープン」「透明性」を特徴とする民主的な仕組みであると理解されている。“multistakeholderism (マルチステークホルダー主義)”という言われ方もするようになっており、なかばイデオロギー化しているようにも思える。しかし、これは、文脈によって、また、言葉を使うステークホルダーの立場によって意味することが異なってくることに留意すべきである。民間セクターでのガバナンスを善しとする立場であれば、政府間機関や政府がほかのステークホルダーに優越してインターネット・ガバナンスへの介入するのを牽制するのに使われるであろう。また、発展途上国や市民社会の代表が使うのであれば、希望者がだれでも参加できる民間セクターベースのガバナンスにおいて、経済的リソースや人材の蓄積の不足のため、しばしば議論に参加することがままならない状態の改善を要求するための根拠となるであろう。

マルチステークホルダー主義は正論であり、全てのステークホルダーが受け入れ易い概念であることは事実であり、実際、各所の議論においてマルチステークホルダー化が進んでいる。ただ、マルチステークホルダーによる議論であるがために、合意形成が困難な場合が指摘されている。そのような状況のなかで、いかに意見を収斂させ、方向を見いだしていくかが、制度としてさらに進化を遂げていくための一つの課題とも言える。

●注

1. 国際レジームとグローバル・ガバナンスの差異については山本 (2008) を参照。
2. WGIG の最終報告書では、より詳細に多岐にわたる問題が指摘されている。

●参考文献

- Bygrave, Lee A. & Bing, Jon (ed). (2009) *Internet Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Drake, William (1994) "Asymmetric Deregulation and the Transformation of the International Telecommunications Regime," in Eli M. Noam and Gerard Pogorel, ed., *The Dynamics of Telecommunications Policy in Europe and United States*, Norwood, NJ: Ablex Publishing Company.
- (2000) "The rise and decline of the international telecommunications regime," in Christopher T. Marsden, ed., *Regulating the Global Information Society*, New York: Routledge.
- Huizer, E. (1996) *IETF-ISOC relationship*, RFC2031, <<http://www.ietf.org/rfc/rfc2031.txt?number=2031>> (2014年11月25日参照) .
- Internet Engineering Task Force (IETF) (2006) *The Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force* (RFC3160) <<http://tools.ietf.org/html/draft-hoffman-taobis-08>> (2014年11月25日参照).
- Krasner, S. (ed). (1982) *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1982.
- Mathiason, John (2009) *Global Institutions*, New York: Routledge.
- Muller, Milton (2002) *Ruling the root - Internet governance and the taming of cyberspace*, Cambridge: MIT Press, 2002.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990 (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房, 1994年).
- Radu, Roxana, Chenou, Jean-Mrie, & Weber, Rolf, H. (ed). (2014) *The Evolution of Global Internet Governance*, New York: Springer.
- U.S. Commerce Department's National Telecommunications and Information Administration (NTIA) (2014) *NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions* <<http://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>> (2014年11月25日参照).
- Zacher, Mark W. & Sutton, Brent A. (1996) *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 会津泉 (2004) 『インターネットガバナンス ー理想と現実ー』 NTT 出版。
- 青木昌彦 (2001) 『比較制度分析に向けて』 NTT 出版。
- 江崎浩 (2000) 「IETF って何？」 <http://rfc-jp.nic.ad.jp/what_is_ietf/ietf_section1.html> (2014年11月20日参照)。
- 情報セキュリティ政策会議 (2013) 『サイバーセキュリティ: 国際連携取組方針～j-initiative for Cybersecurity～』 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai63/siryou9-1.pdf>> (2014年11月25日参照)。
- 総務省 (2013) 『WCIT-12 の結果について』 http://www.soumu.go.jp/main_content/000195974.pdf (2014年11月25日参照)。

- 総務省 (2014) 『情報通信白書 平成 26 年版』 < <http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/h26.html> > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- 出口岳人 (2013) 「トピックス WCIT-12 における ITR 改正をめぐる議論：世界国際電気通信会議 (WCIT-12) 結果報告 (総括)」 『ITU ジャーナル』 Vol. 43 No. 33-14 頁。
- 西岡洋子 (2007) 『国際電気通信市場における制度形成と変化 腕木通信からインターネット・ガバナンスまで』 慶應義塾出版会。
- 山本吉宣 (1996) 「国際レジーム論」 『国際法外交雑誌』 第 95 巻第 1 号 1 ~ 53 頁。
- (2008) 『国際レジームとガバナンス』 有斐閣。
- ICANN ホームページ < <https://www.icann.org/> > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- IETF ホームページ < <https://www.ietf.org/> > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- IGF ホームページ < www.intgovforum.org/ > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- IGTF-J ホームページ < igtj.jp/ > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- ITU World Summit on the Information Society Geneva 2003 - Tunis 2005 ホームページ < <http://www.itu.int/wsis/index.html> > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- NETmundial ホームページ < netmundial.br > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- 外務省 ホームページ < [s http://www.mofa.go.jp/mofaj/](http://www.mofa.go.jp/mofaj/) > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- 総務省 ホームページ < http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/cyberspace_rule/ > (2014 年 11 月 25 日参照)。
- 日本ネットワークインフォメーションセンター (JPNIC) ホームページ < <https://www.nic.ad.jp/ja/> > (2014 年 11 月 25 日参照)。

西岡洋子 (駒澤大学グローバル・メディア・スタディーズ学部教授)