

情報技術における政策形成のあり方

—— IT政策にユーザーはどう関与すべきか ——

土屋大洋 (GLOCOM主任研究員) ●インタビュー/庄司昌彦 (GLOCOM研究員)

庄司 前回に引き続き、土屋さんにお話をうかがいます。今回は、周波数政策について韓国・アメリカ・日本の企業や技術者やユーザーがどのような議論をし、どのように行動しているのか、という話をさせていただきました。今回はその議論も踏まえながら、情報技術にかかわる政策形成のあり方についてうかがいたいと思います。

私は、情報社会にとって重要な政策というのは、ほとんどすべてが新しい分野ということになりますから、必然的に今まで政策形成過程にかかわっていなかった人たちが参加していくことになると考えています。しかし、土屋さんは『ネット・ポリティックス』(岩波書店、2003年)で、インターネットコミュニティにはまだそれほど政治的・社会的な力がないと書いています。まずはこのことから話していただけますか。

■ アメリカのネットコミュニティの政治力

土屋 私が最初にインターネットコミュニティに興味を持ったのは、アメリカで通信品位法(CDA)が成立した1996年です。この法律はインターネットのポルノを規制しようというものでしたが、ポルノとは全然関係のないサイトの人たちまで、ホームページの背景を真っ黒にしたり、ブルーリボンを掲げてネット上の言論の自由の侵害に反対するという声明を出したりしていました。私はこのようにインターネットで政治的な活動をすることで影響力を持てるのかということが、非常に興味深いと思いました。そこで調べてみると、結局、彼らはオンラインの活動だけで政治を変えることはできなかった。つまり、法案そのものの成立を阻止することはできなかったし、その後で取り消しをさせることもできなかった。結局、裁判に訴えて、最高裁でこれが言論の自由を侵害するのだということを証明して、違憲判決を勝ち取らなければならなかった。つまりインターネットの世界の中だけでは、政治は完結できなかったわけです。現実の世界に行って政治的な圧力を行使しない限り、何も変えられないということが明らかになってしまいました。

同じようなことが暗号問題でもありました。インターネットコミュニティは、自分たちのプライバシーを守るために暗号規制に反対するというを主張してきたわけですが、アメリカ

政府はテロリストや犯罪者に暗号が使われる危険性を訴えて、強い規制を出そうとしたわけです。このケースでは、インターネットコミュニティも政治に対する圧力のかけ方がわかってきていたもので、結局クリントン政権は強い暗号規制をあきらめざるを得ませんでした。たとえばフィル・ジーマーマンは、自作のPGP(Pretty Good Privacy)という暗号ソフトウェアをインターネットでばらまき、そのソースコードをすべて本に載せて出版してしまいました。アメリカ政府は暗号製品の輸出を規制していたわけですが、表現の自由で守られた出版物の規制はとでも難しく、まして、その本を出版したMIT出版はプレスステージの高い出版社ですから、相手にすれば大変な騒ぎになるリスクがありました。また、ネットスケープのようなソフトウェア会社と共同戦線を張りながら、議会公聴会で暗号規制反対を積極的に訴えることもしました。自分たちのメール新聞の読者には、地元の議員にファクスを送るよう文案付きで呼びかけました。議員たちは自分の選挙区の有権者から100通ファクスが届けば、無視するわけにはいきません。特にマイクロソフトを抱えるワシントン州や、シリコンバレーを有するカリフォルニア州の議員の働きが目立ったように思います。

さらに同じような構図の話が、9.11以降セキュリティの話で起きてきています。テロリストたちがインターネットを活用していたということから、アメリカではインターネットに対する通信傍受を容易にする法律ができました。パトリオット法と呼ばれる、たくさんの問題を抱えている法律ですが、その一部に通信傍受を容易にする条項があります。インターネットコミュニティは結局、その法律の成立を阻止できませんでした。9.11という非常事態ですから、この法律が成立したのはある程度やむを得ないことではあるのですが、それをCDAのときと同じように裁判所に持って行って違憲判決を勝ち取ろうという動きにはなっていない。自分たちにとって重要な利益を侵害する問題ではあるのだけれど、変えることができていないわけです。オフィシャルには、パトリオット法に違憲的な要素を見出すことができないというのが言い分です。

しかし、ワシントンで政治にかかわっている人たちに聞いてみると、インターネットコミュニティはまだ圧力の行使の仕方を十分にわかっていないし、ユーザーが政治的献金を出す状況

にもなっていない。たとえば著作権の延長問題では、大手のコンテンツホルダーがたくさんのロビー資金をつぎ込んで政治を動かそうとしています。ユーザー一人ひとりの力を合わせてもまだそういうことができていないということです。

庄司 それは少し残念です。ユーザーたちは、どのようなアプローチで政策形成にかかわろうとしているのでしょうか。もう少し詳しく教えてください。

土屋 アメリカ出張のときに興味深かったのは、西海岸のサンフランシスコにあるEFF (Electronic Frontier Foundation: 電子フロンティア財団) という団体を訪問して、CDT (Center for Democracy and Technology) という別の団体について話したことです。EFFもCDTも、サイバースペースにおける価値擁護のための活動をしている弁護士集団で、主にアメリカ憲法修正第1条(言論の自由)と修正第4条(プライバシー)に与えるインターネット規制の影響について問題提起するとともに、実際の訴訟にも関与しています。私から見ればこの二つは全く同じような活動をしているのですが、しかし、EFFから見るとCDTは「インサイドベルトウェイだ」と言うわけ。ベルトウェイというのは、ワシントンD.C.を囲んでいる環状線、高速道路のことです。その内と外というのは比喩的に使われる言葉で、ベルトウェイの内にいる人というのはワシントン政治の意味をわかっている人ということです。EFFはワシントンにもオフィスがありますが、本拠地はサンフランシスコに置いて、ベイエリアのマインドを持ちながら政治に対して発言をしている。それはベルトウェイのアウトサイダーであるということ、ある程度意識しているわけです。でもCDTはワシントンの真ん中のホワイトハウスの近くにあつて、ワシントン政治のルールに則りながら政治を変えようとしている。そういう面で違うアプローチが出てきている。昔ながらのネットコミュニティの意識に近いのは、たぶんEFFのほうですが、「それじゃ変えられないよ」と言っているのがCDTです。いくつか違う問題意識の団体が出てきたということが、ある程度政治的な成熟を示しているとは思いますが、でもまだ、それほど影響力は大きくない。

■ 韓国のネットコミュニティの盛り上がり方

庄司 これまでの経験を踏まえて政策形成過程に対するス

タンスやアプローチに違いが出てきている、というのは興味深いですね。ただ、どちらも正攻法というか、説得力で勝負しようとしている、という意味では似ていると思います。それに対して思い浮かぶのが韓国です。韓国のネットコミュニティは、盧武鉉大統領を誕生させたといわれるように、ある種、動物的、お祭りのような、ワットと盛り上がり大統領を誕生させてしまうような力を持っています。おそらく、EFFやCDTのように論理を積み重ねて政治的な活動をしているのではなく、どっちが自分たちにとって利益になるかという短期的な利害で盛り上がっている。彼らが力を発揮したのは投票行動であつてお金とは関係ないわけですが、ネットコミュニティが政策形成にかかわる方法の一つとなる可能性を感じます。韓国のネットコミュニティと政策論との関係についてはどうお考えですか？

土屋 韓国で最初にネットと政治の話が結びついたのは、落選運動だと思います。2000年の総選挙のときですが、いい候補者が誰かはわからないので、誰に投票しては「いけないか」をはっきりさせようと、掲示板などに候補者の過去の経歴、犯罪歴、脱税歴などをずらりと載せた。プライバシーの侵害もはなはだしかったわけですが(笑)。私はこれを組織した人に会ったことがあります。彼はあるソフトウェア会社の社長でしたが、決して候補者に対する嫌がらせが目的ではなくて、経済危機と通貨危機の後に、韓国政治をよくしたいという気持ちが非常に強かったために、それをやっただけでいい。ただ、ものすごく政治的な圧力を感じたようで、最初は韓国国内に置いていたサーバーをアメリカに移して、ホスティングをしながら続けたそうです。彼は私には会ってくれましたが、韓国のメディアには顔を出さないそうです。それぐらい命懸けというか、自分の生活を危険にさらしてまで活動するほど、ネットに期待するところが大きいようです。

そして2002年の大統領選挙で、ネットでワットと盛り上がり盧武鉉を支持したということが起きました。もともと386世代(30歳代で、80年代に大学に学んだ60年代生まれ)といわれる人たちがいて、彼らとその下のX世代とかネット世代といわれる人たちががんばって投票させたわけです。それは、ハワード・ラインゴルドのいう「スマートモブズ」とも非常に近い話で、創発的な運動がワットと盛り上がり一人の政治家を支持したということがあったのだと思います。ラインゴルドもそれを非常に評価はしていた。ただ結果を見ると、それは大失敗に終わっていて、盧武鉉を大統領にしたネットを使っていた世代

が、いま一番失業率が高い。そうなることがわかっていたら、ああいうことはしなかったでしょうね。でもあの時は、勢いに流されて創発的に予測のつかない事態が起きてしまった。ネットの怖さというのは、一気に運動が広まってしまうことにあります。

もう一つ、韓国で特殊なのは「パリパリ文化」という——パリパリというのは「クイック、クイック」ということですが——すべてに早く結果を求める気質があって、それがネットとうまく結びついています。彼らはやはりブロードバンドが欲しい。われわれが思う以上に欲しいと思っていて、それが普及の要因にもなっています。

庄司 韓国にはアメリカのEFFやCDTのように、技術に立脚して制度を提案したり政治にアプローチする人たちはいるのでしょうか。また、日本ではどうでしょうか。

土屋 それはとてもいいポイントだと思います。韓国で日韓の政治制度を研究している人に教えてもらったのが、日本は審議会を多用しすぎるといことです。テクノロジストが日本の政策形成過程のどこにいるかという、一つは役所の中にノンキャリアとしている。もう一つは役所の下で審議会、研究会の中にたくさんいるわけです。そこで日本の政策形成過程を見ると、政策はまず研究会、審議会に投げられて、そこで議論が練られ、審議会の答申となって総務省などに上がって法案化するという形が通常です。このとき外部の知恵が多少は入っているのだけれど、テクノロジスト優位になっています。特に技術が難解になるほどその傾向が強まります。

韓国の場合は、電波行政を含めた通信行政一般に関して、外部の審議会は全くありません。代わりに役所自体がシンクタンクを持っています。情報通信部の下に二つ研究所があって、一つはETRI(Electronics and Telecommunications Research Institute)という、新しい3G携帯電話にはこういう技術がいいというような技術的な研究をするところです。もう一つはKISDI(Korea Information Society Development Institute)というところで、主に経済学的なアプローチで通信政策を研究しています。何か新しい法律改正をするときには、韓国では情報通信部がその二つの研究所にリクエストを出し、そこがプロジェクトベースで研究して案を返すという、非常に閉じられたループになっています。韓国は上意下達の国ですから、情報通信部がこうやりますと言うと、民間はそれに従うと

いう文化があります。

日本では、審議会でなんとなくの情報交換をやっていますが、審議会のメンバーはほぼ固定されています。特に電波に関しては、無数の研究会、ワーキンググループがあって、その実態を把握するために全部洗い出してみると、延べ100人ぐらいが参加しています。そのうち何人かは重複していて、過剰なまでの集中度です。他にはどう考えても電波はわかっていないだろうという人たちが名を連ねていたりします。

このように、偏った人たちの意見を吸い上げて作られているのが電波政策です。日韓でそれぞれやり方は違いますが、テクノロジストが仕切っているところは共通しています。電波政策は、いわゆる事務系・文系といわれる役所の人たちには理解が難しいこともあり、今までのシステムの中で居心地がいい技術系の人たちに左右されがちだといえます。

■ コードやアーキテクチャの標準化と ネットコミュニティ

庄司 前回のインタビューで、韓国で電波政策について質問すると、多くの専門家が「それはITU(国際電気通信連合)で決めています」と答えるという話がありましたが、とりわけIT政策ではコードやアーキテクチャといった部分が政策に影響を与えることも多く、技術的なスタンダードの形成にも目を向ける必要があると思います。国際的な標準化機関で実際に活動している主体の多くは企業ですから、ユーザーの望む通りになるとは限りませんし、交渉には時間がかかりますが、標準はいったん決まれば非常に影響力が強い。たとえば、無線周波数やデバイスの国際的な標準化についてはどのようにお考えですか。

土屋 今みんなが一番使いたいのは、グローバルに使える携帯電話だと思います。一応、そのためにITUで決めた3G向けの予約スペースというのがあります。しかし、3Gの普及度は各国で違いますから、そこがうまく使われない可能性もあります。日本のように3Gが普及してある程度使われている国もありますが、ほぼ永遠に使われないまま4Gないし別の技術に行ってしまう国もあるかもしれません。そういう意味では、ITUレベルで基本的な割り当てを決めるのは必要だと思いますが、使い方まではあまり標準化しないほうがいいでしょう。

ITUというのは150年ぐらい続いている伝統のある組織で、政府がそれぞれの国を代表して国際的な交渉をする場です。そ

ういうところに、たとえばWi-Fiをやっている人たちが入って行って影響力を行使するというのは難しい。

それとは違うところから出てきている技術がインターネットです。Wi-Fiの後ろでやっているのがIEEE(Institute of Electrical and Electronics Engineers)ですし、インターネットの技術標準についてはIETF(Internet Engineering Task Force)がある。そういう国際機関どうしの協調が見えてこないとだめだと思います。うまく協調が図られないと、消費者やベンダーはどの技術を使っていいのかわからなくなる。もちろん、何か一つの技術に決めてそれを押しつけるということではなくて、いくつかの技術が競合していてもいいと思います。しかし、それぞれ排他的な使われ方がされるようになってはいけません。ネットスケープとエクスペローラの間のブラウザ戦争が激しかったころは、それぞれが勝手な技術拡張をしてしまったために、ユーザーが使っているブラウザによってウェブページの見え方が違うということが起きました。お互いの技術をオープンにしておくことは必要でしょう。

最近、TCP/IP批判論というのも出てきています。今まで、インターネットはTCP/IPというベーシックな標準があり、その上で営利・非営利の人たちがオープンにイノベーションができたからよかったと言われていた。けれどある人たちは、TCP/IPだから実現できないこともあるんじゃないかと言うわけです。たとえばTCP/IPに依存しているゆえに、スパムやウイルスが出てきた。道路を作るための技術としてTCP/IPがあったとしても、空中を走るためのルールとしてTCP/IPがいいかどうかはわからないという言い方です。もっといえば、TCP/IPと並ぶ形でオープンな標準がまた出てきてもいい。そこを許すぐらいの度量がないとインターネットは止まるのではないかという人もいます。無線は、ある意味そこに問題を突きつけはじめているのではないかという気がします。オープンな標準を作ることに私は賛成ですが、古い標準にそのまましがみつ়くことがいいかどうかはわからない。

GLOCOMが参加しているWSIS(World Summit on the Information Society)の中では、インターネットの規制主体をITUに戻そうという話をしています。当初ITUはインターネットの存在を無視しており、インターネット側もITUに頼らなかつたために、両者の間には関係が生じませんでした。しかしVoIP(Voice over IP)が象徴的なように、インターネット技術が伝統的な電気通信にも大きな影響を与えるようになって、ITUとその背後にいる各国政府(特に発展途上国の政府)

はインターネットを政府の管理下に置きたいと思っているようです。インターネットコミュニティの側は、政府がドミネイトするITUに持っていかれたくない。だから、協調しなければならないことはみんなわかっているけれど、協調したくないという気持ちもあって、そこが悩ましいところです。標準化には、いいときと悪いときがあると思います。

庄司 インターネットコミュニティの意向を反映して標準化を進める場合と、ITUのような組織で政府が標準化を進める場合では、どちらがいいというわけではないが、それぞれメリット、デメリットがあるということが、よくわかりました。また、いずれにしても標準化は基本的な部分にとどめてなるべくオープンにした方がいいというのが、土屋さんのお考えですね。

■ 今までの産業政策とは違うモデル

庄司 ここまで、いろいろな角度から情報技術にかかわる政策形成についてお話をうかがってきました。土屋さんは、情報技術に関する政策には、この分野なりの特徴があるとお考えですか？

土屋 最近、日米韓を見て思うのですが、今までの産業政策では、アメリカが一番進んでいて、それを日本が追いかけて、さらにそれを韓国が追いかけるというパターンが多かった。自動車にしろ、半導体にしろ、そういう形をとってきたわけですが、ところが、情報通信の世界ではそれが効かなくなっています。

今までのやり方を仮に emulation model、模倣していくモデルだとしたら、情報通信の世界は forward looking model だと思います。つまり、「前を向いて何か違うことをやる」ということです。たとえば、韓国は日本より先にブロードバンド化をしました。その過程において、「日本はあてにならない。日本をまねしても意味がない」とはっきり言った。「日本はISDN(Integrated Services Digital Network)やFTTH(Fiber To The Home)にこだわっているから全然だめだ。韓国は違うモデルを採用しよう」とADSL(Asymmetrical Digital Subscriber Line)に行って成功した。日本はそれを見て、「やはりブロードバンドは非常に重要だ」と言いはじめたわけですが、そこで韓国のまねをしたわけではなくて、e-Japanという野心的なプランを立てて、ADSLの8Mbpsどころではない、30~100Mbpsという当時としてはばかげた目

標を設定した。それで現実には、韓国ではほとんど普及していないFTTHも普及しはじめている。iモードという世界的にもまれなものもやったわけです。逆にアメリカで「韓国や日本がこれだけ進んでいる。iモードをやっているじゃないか」と言っ
てまねをしようとしても、できていない。ITの世界では、他
国でやっていることをまねしようとしてもだめで、何か別の自
分たちの国にあったものを見つけるという戦略、モデルでない
と、動かないのではないのでしょうか。

ただしforward looking model といっても、early adopter
効果とlate comer 効果の二つが考えられると思っています。
たとえば、アメリカでWi-Fiが普及したから日本でも入れてみ
ましようというように、前を見ながらも隣を見て、隣で成功
していることをそのまま入れてみればlate comer 効果はある
でしょう。けれど、やはり重要なのは early adopter効果で、
まだ海のものとも山のものともわからない技術に投資してみる、
ビジネスをやってみるということが重要だと思います。日本は
もしかしたら3Gで失敗するかもしれないと思っていたわけ
ですが、案外、普及しはじめていて、自分たちの国にあったもの
を見つけた例として成功できる可能性があります。無線とい
うのも大きな未開拓地ですから、うまい政策を立てられれば新し
い突破口が開けるのではないかという気がしています。

庄司 無線政策だけではなく、さまざまな情報政策の動向を
見ていくうえで非常に参考になるお話だったと思います。大変
内容の濃いお話をしていただき、ありがとうございました。

(2003年10月9日GLOCOMにて収録)