



インターネットガバナンスフォーラム

——成熟中だが不確実な未来

アダム・ピーク (Adam Peake)

国際大学 GLOCOM 主幹研究員

2005年11月15日の夜、各国政府の交渉役がやっとサミット宣言文に合意したのは、チュニスで行われた世界情報社会サミット (WSIS: World Summit on the Information Society) 開会式のおよそ12時間前であった。ここで合意された「インターネットガバナンスフォーラム (IGF)」の創設案は、3年以上にわたる激しい議論の末、1万9,000人以上の参加者と170カ国政府代表が集まるチュニスWSISで採択される宣言の準備に間に合わせた妥協の一つであった。

WSISは2度にわたって開催されたが、その準備のための話合いが始まったのは2002年7月であった。第1回のWSISは2003年12月にジュネーブで行われ、このジュネーブWSISの期間中、政府代表者は、自国の経済的福祉と社会発展に対するインターネットの重要性をますます意識するようになり、この不可欠な資源のガバナンスの現状に疑問を抱き、その管理・統制における彼らの役割を定義しようとした。

最初の議論では、ドメイン名システム (DNS)、ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) とそれに対する米国政府の監視、および、インターネットの背後に感じられる米国の影響が焦点となった。ジュネーブWSIS開催までに、インターネットガバナンスの概念は、インターネット公共政策問題のすべてを含むほどに広がっていたが、それらにどう取り組むべきか、また、異なるステークホルダーがどのような役割を担うのか同意が出ないままに会議は閉会した。米国政府は強硬路線をとり、DNSとICANNの関連事項の監督を放棄しなかったために緊張が高まり、これらの問題はチュニスWSISまで未解決のままであった。

3年余りが経過した現在、インターネットガバナンスフォーラム (IGF) はプロセスとして成熟し始めたところだが、いまだに異論が多く、フォーラム創設以前から

続く意見の不一致は今もはっきりと残っている。対話のためのフォーラムとして設立されたIGFは、拘束力を持つ意志決定機関ではなく、正式な加盟資格もなく、組織や実体というよりも、むしろプロセスだと説明したほうが適している。それは、それを創設した側である政府間交渉とは根本的に異なる、マルチステークホルダーが参加者として同等に集まるプロセスである。

国連のサミットにおける共同宣言は、往々にして土壇場の交渉の成果であり、その意図を後から理解し、実行するのは難しい場合がある。チュニス宣言の最終草稿が合意された後、米国代表は自らの歴史的役割を維持したと喜び、他国の政府は、実用的な解決を求めて再び闘う機会を維持すると同時に、サミットを混乱なく進展させていく方策を見出したことに満足していただろう。

現在IGF関係者が直面している問題は、IGF創設の目的そのものにかかわっている。つまりIGFが、意見の相違があっても、サミットが技術と開発に関する他の問題の議論を進められるように用意された単なる妥協であったのか、それとも、インターネット政策問題のより良い相互理解や、フォーラムの使命である「インターネットの持続性および頑健性・安全性・安定性・発展」★1を促進し、価値ある貢献をするものなのかということである。本稿では、IGFは価値あるものであり、特有なプロセスとして成熟しつつあるが、その未来には疑問が残ることを述べる。

IGFの創設時、各国政府は無制限な官僚制度が新たにできることを避けようとし、IGFの設計には、自らの進歩と成功を再検討する計画が含まれた。5年たった後に、フォーラムを続けることが好ましいかを、まずフォーラム自体が、そして次に国連総会が評価する。この再検討の過程は2009年に始まり、2009年11月15～18日に行われるエジプトでの会議で、フォーラム自体による勧告がある。IGF開催の数週間前には、米国商務省とICANNとの合同プロジェクト合意 (Joint Project Agreement: JPA) が満了を迎える。JPAはICANNを米国政府の影響下におく契約であり、この契約の満了は、米国がICANNを手離すのか、あるいは、その監督を続行するのかを決定する機会となる。JPAの結果が、その数週間後のIGFでの議論に重要な影響を及ぼすことが予想される。2009年はIGFにとって分かれ目の年になるだろう。

アダム・ピーク(Adam Peake)

国際大学GLOCOM主幹研究員。1983年英国ハル大学地理学部卒業。ブリティッシュ・テレコム勤務の後、89年来日。コンサルティング会社を経て、93年より国際大学GLOCOM研究員。2001年より現職。ICANNなどインターネットガバナンスを研究対象とし、G8 DOTフォースの日本チームのメンバーとしても活躍。06年5月より国連インターネットガバナンスフォーラム(IGF)の諮問委員会メンバー。



1. IGFの設計

チュニス・アジェンダは、マルチステークホルダーから成る開かれたプロセスを持つフォーラムを召集するよう国連事務総長に要請し、IGFの基本的な組織構造を示した。このプロセスが、政府、民間部門、市民社会、また新しい主体とされるインターネット技術者コミュニティといった、WSISに認識されているすべてのステークホルダーを含むべきであることは明確であった。

いまだに非公式であるが、インターネット技術者コミュニティを個別の団体として認めたのは、IGFによる最初の革新の一つであった^{*2}。現在、インターネット協会、地域インターネットIPアドレスレジストリ、国別コードトップレベルドメイン運営者、ICANN、インターネット標準化団体が、インターネット技術者コミュニティの一部を成すステークホルダー・グループだと考えられているが、最近OECD（経済協力開発機構）が彼らと正式な関係を結んだ例に見られるように、他の国際機関やプロセスにも認められつつある。

開かれたプロセスに関する規定は、インターネット上または直接会合による一連の開かれた協議を開催して、IGFの構造・構成・議題について討論することによって達成された。チュニスWSISの直後に行われた最初の協議は、寄稿の呼び掛けに始まり、公開会合へと続いた。そして、IGFの構造は、マルチステークホルダーから成り、しかも小規模であるべきだということが同意され、それが、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、マルチステークホルダー・アドバイザリー・グループ（MAG: Multistakeholder Advisory Group）の創設への勧告につながった。MAGのメンバーは、異なるステークホルダー・グループから提出された候補者から、事務総長室によって選ばれた^{*3}。MAGの目的は、関心を持つ団体からの貢献のためのパイプ役として、さらに、組織・プログラム委員会の代わりとして、また、事務総長がフォーラムの構造・構成・プロセスを設計するにあたって、アドバイザリーとして機能することである。それが執行団体になることは意図されていない。また、MAGのメンバーは、IGFの会議期間中にボランティアや支援要員として働くこともよくある。

協議は、寄稿の呼び掛けに始まり、実際の公開会合や、問題に関する提案を作成するMAGの会合の後、報告書への一般意見・変更を経てその採択に至るといった、公開意見の循環プロセスの場となる^{*4}。また、フォーラムのメインセッションでの議題も、このプロセスを用いて採用される。2006年にアテネで行われた会合における最初の主要議題は、アクセス・開放性・安全性・多様性であった。さらに、開発と能力強化（capacity building）という二つの包括的な議題が加えられた。これには、IGFでの討論において開発途上国の懸念事項がすべて考慮されるということを確認することで、WSISの開発への取り組みに従うという意図がある。



ICANNとドメイン名システムに関連する問題を含むように採用された呼称である、インターネット重要資源は、アテネ会議の主要アジェンダではなかった。これは、おそらくIGFにとって、最初の会議でこれらの議題を討論することは荷が重すぎ、これらの議題を扱うと、他の重要な議題が圧倒されてしまうかもしれないと思われたからである。

しかし、フォーラムから除かれた課題はなかった。インターネットガバナンスに関連するいかなるテーマであれ、ワークショップの提案募集の対象とされ、マルチステークホルダーから成る組織チームによって提案されたどのワークショップにも部屋が与えられ、協議事項にも加えられた。これまで3度のIGF会合で、却下されたワークショップはないが、同じか酷似した問題を扱う多くのワークショップは統合するように要請された。偏った主張をするワークショップの設立を避けるために、ワークショップ提案を推す組織チームがマルチステークホルダーから構成され、多様な視点を代表していることに重点が置かれた。インターネット重要資源に関するワークショップはアテネで成功を収め、2007年リオデジャネイロ会議と2008年ハイデラバード会議での主要議題として含まれた。

2. 自主的に組織されたフォーラム

フォーラムの議題の大部分は、最初から、関心を持つステークホルダー・グループによって設定される。会議内容はトップダウン方式ではなく、それらステークホルダー・グループが発表するべきだと意図されている。多くの上層部の参加者、大臣、最高経営責任者、市民社会組織の指導者、大使らが出席するどの大規模な国際会議と比較しても、このアプローチは非常に独特である。IGFが政府間に起源を持つことと、その開催が国連旗のもとに事務総長の後援を受けていることを考えると[★]、その特有性がさらに際立って見える。選ばれたパネリストからの貢献だけでなく、むしろ参加者からの最大の貢献を視野に入れて会議は設定されている。発言優先権は採用されておらず、発言をする機会は皆に平等に与えられている。フォーラムの目的は対話の機会をつくることであり、政府間会合に典型的な声明は控えるように要請されてきた。

インドのハイデラバードで開かれた2008年のIGFは、この自主的な組織によるアプローチをいっそう進めた。例年のように、年初の意見募集を受けてテーマが選ばれ、そのテーマに関するワークショップが公募された。そして、これらの主要議題に関するワークショップを提案するグループは、自発的に提案を統合し、主会議場でのパネル討論会を組織するように求められた。このように、開会・閉会式を除いて、IGFハイデラバード会議における議題は、MAGによって支持された自主的な組織のチームによって作成された。

主題に関連する五つのメインセッションが3日間、「次の10億人への到達」「サイバーセキュリティの信用と促進」「インターネット重要資源の管理」という見出しのもとに組織された。最終日は「新課題—明日のインターネット」と「現状の点検とこれから」と題する討論が行われた。メインセッションに並行して、87のワークショップとその他の会議が予定された。これらは、メインセッションでの広範な議題とIGFの総合的な使命に関連したものである。ちなみに、IGFを組織するプロセスは毎年2月、前年の会議の成功点と問題点を考える協議とともに始まり、続いて5月に主題のアイデア作成とワークショップ要請が行われる。ハイデラバード IGFは、2008年12月3日から6日まで開催され、94カ国から1,280人が参加した。ムンバイのテロ攻撃の余波の中で会議が行われ、多くのキャンセルがあったことを考慮すると、多く感じられる数字である*6。

主にボランティアの努力で、このような短期間に大規模な国際的イベントを組織できるということは、IGFの強さの証明である。IGFは対話のための開かれたフォーラムを設立することに成功しており、これは非常に肯定的にとらえられるべきである。しかしながら、以下で述べるように、IGFの価値が対話の価値だけにとどまっている点については疑念がある。何かより実体のあるものを生み出すべきであるが、問題は、それが何で、どのように実現させるのかということにある。

インターネットとIGFの組織的な概念は、両者とも開放的環境であるという点で類似している。インターネットの基本的な構造と方針の原則は、我々の誰もが、技能とやる気さえあればアプリケーションとサービスを提供できる、開かれたネットワークと環境である。インターネットに深みを与え、革新・起業家精神・社会経済的利益に機会を与えるのが開放性（オープンネス）の原則である。IGFはこのオープンアーキテクチャを反映している。毎年、どんなステークホルダー・グループ、どんな領域や国の出身者も、原則として、会議の構造と内容に貢献できる。参加者が同等に貢献できるマルチステークホルダーから成るプロセスとして、このフォーラムはインターネットと同じ情報の豊富さを追求しているのである。

また、IGFの参加モデルが、他分野の調整・ガバナンスモデルに影響を及ぼしている兆しも見られる。たとえば、2008年6月にソウルで開かれたOECD閣僚会議においては、ステークホルダーの役割が拡張された。2008年後半到北京で開催された、持続可能な開発・ICT・気候変動に関する国連会議は、「フォーラム」として行われ、交渉の制約のない対話を促進するものと宣伝された。国レベルでの例はもっと一般的である。IGFによって直接の影響を受けたのは、インターネット上での子供を保護するブラジルのイニシアチブであった。民間部門と技術運営者・議員・警察・非政府団体は、「リオ条約」協定に署名し、児童の性的搾取を防ぎ、根絶する宣言と行動計画を発行した。ブラジル政府はリオ条約を、マルチステーク



ホルダーが存在する状況で同意が達成できる例として提示した。

ITUなどの国連機関は、ICTや気候変動に関するマルチステークホルダーによる作業などで、より開放的で協力的なプロセスを採用している。異なる政策の舞台でのステークホルダー・グループ間の協力が一般的になるにつれ、「マルチステークホルダー主義」の概念は多くの領域に達している。

IGFの弱点の一つは基金の不足である。寄付提供者からの資金は、小さく効率の良い事務局を支え、また、筆記サービスなど、協議や年次総会で必要な技術的物資の費用を賄う。また、発展途上国からの参加者を支援するための旅行基金があるが、わずかであり、すべての種類のセッションにおいて、先進国からの参加者が圧倒的に多い傾向がある。国連はIGFに資金を直接提供していない。会合用の部屋と協議のための通訳、そして、主要年次会合に多数の支援要員を提供し、支援をするが、現金による基金援助はない。資金不足は特に、発展途上国からの貢献を奨励するIGFの能力に影響する。また、一般に財源不足のために、年間を通してプロセスが非効率적인ならざるを得ない。しかしながら、すべてのステークホルダーから集まったボランティアたちが持つ、会合の実現と成功のために働く意欲は、IGFに価値があるということを示している。

3. 成功点と失敗点

毎年の最初の協議は、前年のIGFのプロセスと会議が評価される場である。これらの協議は、成功と失敗を問う外交的な方法で、「何がうまくいって、何がそうでなかったか」を評価する会合といえる。年次総会への参加者の反応は全般に肯定的である。多くの複数回参加者がおり、すでに言及したように、自主的な組織化の度合いは、このプロセスへの関与の度合いを示しているが、同様の会合には見られないほどのレベルである。

IGFの主な価値は、他では会うこともない人々に出会い、議論し、学ぶ機会だとよく説明される。異なるステークホルダー・グループ、異なる国や地域からの参加者が同等な立場で出会い、こういことがなければあり得ないパートナーシップと関係を築く機会となる。たとえば、ハイデラバード会議での議論のあと、現在、国際的なインターネット政策問題に取り組む新しい国際的な議会フォーラムが設立されようとしている。

IGFの参加者の多くが、政府、国際機関、企業またはNGOなどからの国際的ポリシー・サーキットの常連であり、彼らは、IGFの非公開の環境では交渉のプレッシャーがなく、他のフォーラムで論争になるような問題を提示することができ、そして利害が大きくなりすぎる前に立場を理解することができる」と述べている。IGFが見直しプロセスを始めた現在、これらの価値は認識されるだろう。しかし同時

に、対話と議論で十分なのかという問いや、WSISが解決できなかった論争中の問題に取り組んでいるのかという問いが出てくるだろう。

4. 公式な権限を持たないことの限界

IGFには、意思決定権が全くない。宣言を表明できず、会員資格も、声明文を交渉し合意する構造もない。他の組織とプロセスに対し、それらが何をすべきかについて、指導または助言もできない。IGFはどのような課題を認識しても勧告を出すことしかできず、「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」しかないかもしれない。

1年を通して進行中の政治的対話を考慮し、また、たとえばある問題に対して一時的な結果を出すために、IGFは、特定政策問題に取り組む「ダイナミック・コアリション」と呼ばれる自主的な組織をつくることを奨励した。インターネットと気候変動、インターネットにおける子供の安全、プライバシー、スパム抑止同盟など、これまで14のコアリションがつくられている。その意図は、IGF年次総会後の期間に、同じ事に関心を持つ人々が問題に共同で取り組むことである。しかし、このダイナミック・コアリションには、IGFの議題に影響を及ぼす方法が全くなく、承認を得ることもフォーラムに対して勧告も与えることもできず、このため期待されているほどの影響力を発揮できない傾向にある。

もう一つの批判として、メインセッションでの討論の重複性と、よく見受けられる対話の質の低さが指摘されている。ITU事務総長ハマドーン・トゥーレ (Hamadoun Touré) 博士は、最近、IGFを「時間の浪費」と評した。そして、肯定的に、IGFには「率直に問題に取り組み、それを解決しようとする」必要があると述べたが^{*7}、これは公平な所見だろう。他のITU代表は、多くの国家、地域、そして、国際的なフォーラムが真剣に議論している、非常に重要な問題であるサイバーセキュリティとサイバー犯罪についてのIGFの議論について言及し、IGFでの議論は浅いと述べた。

この議論が浅いとする意見は、特に主要議論におけるIGF方式の開放性の一因がある。IGFの目標は、参加者に話や質問をさせ、観察をさせることである。サイバーセキュリティのような幅の広い問題では、意見の多くが平凡であったり、その専門知識のレベルが非常に多様であったりすることがある。しかし、それに代わる手段は専門家の中で議論することだけであり、そのような閉鎖的なプロセスはIGFの意図ではない。ワークショップの専門性の方がはるかに高く、同時にマルチステークホルダー的な性質と全般的に活発な相互作用を保持しているといわれるようなケースもあるが、この対立はIGFにとって解決が難しい。しかし、円卓討論のような異なった会議形式を試してみることも必要である。



5. 難問への取り組み——協力の強化とICANN

IGFの問題についてトゥーレ博士が意見を述べた数週間後にハイデラバード会議が行われ、参加者は彼の挑戦を受けることになった。トゥーレ博士が言及したのは、WSISの期間中に論争を引き起こし、結果としてIGFの創設につながった中心事項——インターネット重要資源の問題、「協力の強化」の概念、および関連するインターネットガバナンスその他——であった。

協力の強化とは、チュニスWSISの文書では明確に定義されていなかったが、一般的な理解では、ICANNやドメイン名システム関連事項といった、インターネットの論理的インフラと、資源の管理に関連する公共政策問題において、政府がより活発な役割を果たすことができるような政府間プロセスの設立を意味していた。2006年と2007年のIGF会議の準備中には、それはIGFが議論する問題ではないという主張すらあった。チュニス・アジェンダが国連事務総長に、協力の強化を見据えたプロセスの開始という別の使命を与えたという理由からである。しかしながら、協力の強化はハイデラバードでの議題に上がり、そこでの議論に参加者は啓発された。討論には、公式な立場と政治的発言が含まれず、代わりに、WSISの期間中に異なる主張をした（そして、おそらく同じ立場を貫いている）グループを含む、すべてのステークホルダー・グループからの参加者が意見を交換した。

協力の強化が容易に定義できないのは明らかである。それに関して、以下の2点が挙げられる。第一に、協力の強化は、広範なインターネットガバナンスプロセスのためのマルチステークホルダー間での対話を促進するものであったこと、そして第二に、最初の幅広い利用を受け入れながらも、ICANNが依然として主な焦点であったことである。ブラジル政府の代表の一人は、「ユネスコやITUなどの政府間組織は自らのペースで協力の強化を実行し、より広いマルチステークホルダーからの参加にゆっくりとプロセスを開いてきたが、ICANNではそれが相変わらず重要課題であり続けている」という意見を述べた。ICANNは民間組織であり、マルチステークホルダーによる幅広い参加に基づいているが、それはまだ一つの政府の監督下にあった。ICANNの政策過程において、他の政府の中でも特に発展途上国政府の表明が不十分であった。彼はまた「JPAについて議論が進めば、ICANNが、政府の介入しない他の技術規格組織のような組織になろうとするのか、あるいは、他の政府間組織のようにすべての政府を同等に含むべきなのかが議論の焦点となり得る」とも述べた。

中国政府からのある参加者は、「今やIGFはインターネット重要資源がどう管理されるべきかに焦点を合わせ、各国政府はこの目的に対する総合的な責任を持つべきである」と提案した。彼は、「IGFをこの件に関するコンセンサスを得るために

利用すべきで、このようなコンセンサスに達することができない場合、国連総会で問題を取り上げるべきだ」とも述べた。たとえ政府の責任に関する実際の勧告があまり支持されないとしても、IGFは結論を出すことに焦点を合わせはじめるべきだという彼の意見の要点は、非常に幅広い同意を得ている。

ブラジル政府代表の視点は妥協と討論を求めているが、中国政府からの参加者の視点は厳しく、またWSISでの討論に似ていた。しかし、両者の意見と彼らが参加した対話は、前回のIGFの会合では起こらなかったであろう。IGFは議論のための場として成熟してきており、参加者はその環境を意見交換の場として信頼している。

しかし、いったんIGFの年次会合で討論が始まると、次の年の会合まで、IGFのプロセスの中でそれを続行する機能がいないという重大な問題がある。国連事務総長に招集を依頼した際、チュニス・アジェンダがIGFの説明に使った「マルチステークホルダーによる対話のフォーラム」という概念が思い起こさせるプロセスは、対話はプロセスであるということであり、間に何も無い断続的な一連の会合ではない。IGFは非常に若く急速に進化するプロセスであり、年次会合の間の「対話」を続ける方法を見出すのが、次なる挑戦の一つであるのは明らかである。

IGFの発展におけるさらにより出来事は、このような議論が政府の公的立場や声明に頼らずに可能であったことである。多くの参加者が他のインターネットガバナンスプロセス、特にICANNにかかわっており、彼らは他のフォーラムで、ハイデラバードで始まった議論を推し進めるだろう。このようにして、2009年9月のJPAの契約満了が近づくにつれ、討論はIGFの非公式の環境から、より正式な交渉過程へ移行するのである。しかしながら、米国政府がICANNを監視から解放しない場合、多くの関係者がIGFが公的権限を持たない限界を目の当たりにし、WSISと政府間プロセスの直接交渉へ戻ることを望むかもしれない。JPAの結果は、2009年11月に始まるIGFの見直しに何人のステークホルダーがかかわるのかに、直接の影響を持っていると予想できる。

前節で、ITUによるIGFについてのいくぶん否定的な視点について述べた。ITUはWSISプロセスにおける先導的な国連機関であり、事務局を提供し、会議を組織し、そしてそのメンバー（加盟国）が規則と手続きをつくった。チュニス・アジェンダでは、ITUがIGFのためにこういった事務局機能を続けることもありうる」と示唆されていたが、より開かれた、よりマルチステークホルダー的なプロセスが支持されたため、それは却下された。ITUは、他の多くのWSISの追加行動を先導し、2009年4月にインターネットを中心とした会合として、世界電気通信政策フォーラムを促進している。進行中のIGFの見直しとITUによるプロセス批判から、ITUが、2010年以降のIGFを組織・管理するにあたり、より際立った役割

を担うことを望んでいると予想できるかもしれない。

6. 発展途上国の参加と国家・地域レベルでのIGFs

IGFが討論すべき議題に関し、初期において決定された事項の一つは、分野横断的問題としての開発と能力強化である。すでに述べた通り、資金不足という主な理由とその他の要因により、発展途上国のステークホルダーが参加できるようにするには困難が伴う。

2008年におけるIGFの重要な進展は、国家レベル、そして地域レベルでのIGF会議の普及であった。国家レベルのIGFは、イギリス、ドイツ、およびフランスで開催され、ヨーロッパ会議もあった。一般にIGFとインターネットガバナンスプロセスへの発展途上国の参加という観点では、国家、そして地域のIGFがラテンアメリカと東アフリカで開催された事例がある。

ラテンアメリカでは、一連の国家レベルでの協議が主にインターネット上で行われ、おおむねハイデラバードIGFの議題群に沿って、同じマルチステークホルダー参加の形式をとる地域会合が行われた。この会合は、「国際」ハイデラバード会議を補助して、地方からの貢献を準備した。すなわち、インドまで行けなかった人々に貢献の機会を与え、IGFに慣れていない人々の関心を高め、インターネットガバナンスと政策についての議論を喚起した。

東アフリカ地域のIGFは、ルワンダ、タンザニア、ウガンダ、およびケニアからの参加者を集めた。各国はインターネット上での議論で、自分たちにとっての最も重要な問題を特定することから始め、そして、国家レベルのIGF直接会合に移行していった。こうした国家レベルでの過程は、3日間以上開催されたナイロビでの、東アフリカIGF会議へと続いていった。以下が会議の目標であった。

- 東アフリカ地域において、政策立案者とステークホルダーのインターネットガバナンス (Internet Governance: IG) の認識を高めること。
- 域内諸国に関連しているインターネットガバナンスの問題を確認すること。
- 関連するインターネットガバナンス問題に関するコンセンサスと国家や地域の見解を築き上げること。
- 2008年のハイデラバードIGFと地域フォーラムにおける結果を共有すること★⁸。

今日まで発展途上国において、政策立案者やステークホルダーはインターネットガバナンスに関係する問題点に注目してこなかった。問題と議論に関する知識不足のために、インターネット政策が頻繁に作られている世界的な場での表明があまり

にも不十分で、IGFでの対話に全く貢献できていなかった。ラテンアメリカ、そして東アフリカのIGFは、これらの遅れに取り組むために創設された。

東アフリカIGFの主催者は、2009年のさらなる国家IGFと地域IGFのラウンドの開催と、インターネット政策が議論・作成される国際フォーラムへの持続的な参加を確実にするために、IGFプロセスに関連する能力強化イニシアチブを計画している。

IGFが発展途上国に広まり、途上国自身がそれに貢献できるような自らのプロセスを設立しているということは、フォーラムにとって重要な前進である。さらに重要なことに、迫り来る情報社会を形成する政策過程への発展途上国の意味ある参加を確実にするという、長年の目標への潜在的解決を提供するかもしれない。

国家や地域のレベルでは、参加者は、勧告を行わないというIGFの制限にしばられることはなく、また、直接他のプロセスに影響を及ぼすこともできる。それらの国々は自由に、議論と国際対話から得た経験を、国家や地域の政策過程の場で利用できる。国家の、そして地域のイニシアチブによって、IGFは公共政策に直接取り組み、影響を及ぼす公的な権限を持つことになるのかもしれない。

7. 2009年——分かれ目の年

本稿では、IGFがプロセスとしてどのように成熟の段階を歩んでいるかを説明した。現在、参加者はフォーラムに対してより大きな信用を抱き、WSISプロセスが解決できずにいる難しい問題に取り組み始めた。IGFは、世界的なインターネット政策のすべての側面に関する様々な問題を集め、1カ所でそれらについて議論できる場を提供している。同じ屋根の下で、インターネットの開発、展開、および我々の社会、文化、経済に影響する政策問題を提起できる場はほかにない。しかしながら、重要な課題が、うわべだけのものとなったり、一つのIGF会合から次の会合まで繰り返され、内容の薄いものになってしまったりする可能性もある。IGFは、誰でも提起して議論できる問題の幅を失わずに、課題に集中する方法を見つけなければならない。

IGFは決定機関としては創設されなかったが、3年間の議論が何らかの実を結ばなくてはならないのは明らかである。答えの一つは、最近の国家や地域のIGFイニシアチブに現れており、主催者が合意した勧告や声明を自由に出すようになった。このような国家・地域レベルでのIGFで行われるような議論の可能性は、すべてのICT政策過程への発展途上国の参加持続につながるもので、IGFがもたらすおそらく最も刺激的な機会である。

世界規模のレベルでは、IGF自身はコンセンサスを特定して、その結果を他者と共有する方法を求めるべきである。IGFは、どんなステークホルダーやセクター



にも調査結果を述べるができる。自らを、政府・他のIGO (Intergovernmental Organization)・国連に勧告をする政府間機関であるとみなす必要はない。いかにコンセンサスを達成するかは難しい問題だが、答えは——特定業務と結果に取り組む方法を探すIGFの最初の試みであり、広範でほとんど無目的なダイナミック・コアリションではなく——限られたタスクを与えられたワーキンググループの構造にあるかもしれない。

ハイデラバードIGFの閉会式で、インターネットガバナンスに関する国連事務総長の特別顧問であるニティン・デサイ (Nitin Desai) は、次のようなもう一つの見方を示した。おそらくIGFは、いくつかの領域において対話によって意見の相違を少なくすることに成功した。また、一つのグループでの討議だけではなく、幅広いマルチステークホルダーによるプロセスによって生み出された結論であるなら、その結論には新たな種類の正当性があるというコンセンサスがあるといえるだろう。明らかなことだが、IGFは、対話以上のものを生み出す手段を見つける必要がある。

過去12カ月間、プロセスや実態において、IGFは進歩を示している。すべてのステークホルダーが国際会議の創造に向けて意欲的に行う貢献や、マルチステークホルダーモデルの採用による各分野での影響の広がり、その価値が例証されている。IGFがボランティアの関心と貢献を原動力とした開かれたプロセスとして同じ路線を歩むか、または、自身の創設の元となった論争に影響を与えることに失敗したかが、2009年の終わりまでに明らかになる。そして、5年間の使命が2010年末で完了した後に、IGFの新しい方向性が設定される。

IGFはまだそのポテンシャルを実現し始めたばかりのところである。もしも2010年以降は継続されないということであれば、我々はある種の機会を失うことになる。IGFがもたらす結果を特定して、それが失われる、という形でこの点を論じることは難しい。だが、マルチステークホルダーの参加の機会が他のフォーラムにも広がる、という前向きに評価すべき点は、衰退することになるだろう。より不確かなのは、情報社会のあり方を規定する政策過程に途上国が参加する機会が失われることの意味だ。また、より正式な交渉の準備の場としてのIGF——これはIGFの参加者たちが高く評価した点だ——が失われることが、異なるステークホルダー間の摩擦という、WSISでの多くの議論を特徴づけたようなものの再来を招く可能性がどの程度あるかということも不確かである。

インターネットの未来に影響を与える政策がどのように形成されるかによって、より決定的な点は、JPAの未来と、IGFの成果の間のつながりである。JPAの終了のすぐ後に2009年のIGFが開かれるため、この二つは切り離せないものとなっている。もしも米国政府が現在の一国主義的な監視を続けるとなれば、IGFは失敗

だという評判を定着させるような反応が起こることになるだろう。国連が国連機関の一つが、インターネットの重要資源とインターネットにまつわる重要な公共政策の管理役を担うべきだ、という強い動きが再び起こるだろう。これはインターネットのオープンな発展の継続にとって、ネガティブな結果をもたらすことになるだろう。

註

- ★1——チュニス・アジェンダ、72段落目より。チュニスWSISの宣言書であるチュニス・アジェンダにあるこの段落は、フォーラムの使命あるいは達成目標事項のリスト、フォーラム構成、運営原則について述べている。
- ★2——民間部門や市民社会とは違い、国連やIGFの文書はインターネット技術者コミュニティを独立した団体として記していないが、諮問団体が与える地位や、会議での開会・閉会声明といった儀式的行事における発表順位などに見られるように、コミュニティの存在は明らかである。
- ★3——筆者は、2006年5月～2008年8月までの間、MAGの一員であった。
- ★4——インターネットを用いた遠隔地からの参加も奨励されている。
- ★5——IGFは国連の規定と手続きのもとに開催されるものではないが、「国連旗のもと」というのは、フォーラム開催施設は、開催国の管轄でなく国連の管轄下にあるというような、国連の外交儀礼の採用を意味している。
- ★6——IGFへの参加は無料で、誰でも出席義務なく登録できることから、ハイデラバードへの訪問を取り消した人の数は知り得ない。推定によると、25～40%のキャンセルがあったようである。
- ★7——2008年11月6日にエジプトのカイロで行われたICANNの会合におけるハマドーン・トゥーレ氏のスピーチ。
- ★8——筆者は東アフリカIGF会議の開催委員会の一員であった。