

サイバー空間に対する法制の課題

— インターネットガバナンスと統治構造の視点から —

第三特別調査室 寅澤 一之

1. はじめに

コンピュータ、通信機器、ソフトウェア等の進歩と普及により、この約20年間でコンピュータ・ネットワーク¹（以下「ネットワーク」という。）は激変した。当初ネットワークは、企業や学術機関等の建物内や敷地内に限定されたコンピュータ間の通信経路としてのLAN（Local Area Network）であった。その後、複数のネットワークを相互に接続する、いわゆるインター・ネットワークが形成された。インター・ネットワークは接続を繰り返し、一つの巨大ネットワークであるインターネット²が生まれた。

1990年頃、我が国ではインターネットが一般に開放され、またプロバイダーと呼ばれる商用インターネット接続事業者が出現したことで、インターネットは専門的な知識なしに利用できるようになった。利用方法も電子メール、電子掲示板等が主流であったものが、現在ではハイパーテキストと呼ばれる画像、動画、音源等を含んだドキュメントのWWW（World Wide Web）³による閲覧が主流となっている。

インターネットでは国家、地方公共団体、企業、学術機関等、そして個人が多様な情報発信・サービス提供を行っている。現在、サイバーモール⁴、eマーケットプレイス⁵等の商取引、インターネットバンキング、オンライントレーディング等の金融取引、e-Tax等の行政手続、大規模公開オンライン講座等の教育、動画配信、オンラインゲーム等の娯楽、ビットコイン等の仮想通貨など、実際の社会で提供されるサービスの大部分がインターネットを介し、直接的又は間接的に提供されている。

また、FacebookやTwitter等のSNS（Social Networking Service）ではインターネットを介しての人的交流が生まれている。人口約500人の和歌山県北山村が運営するWebサイト（以下「サイト」という。）には、バーチャル村民と呼ばれる約1万5,000人の会員が登録されており、実際に北山村を訪問するなど村民との交流が行われている⁶。このような地理的制約を受けない新たな形態のコミュニティの形成も見られる。

¹ 本稿ではコンピュータ・ネットワークの定義を「複数のコンピュータが接続されたシステム（機構）」とする。

² 本稿ではインターネットの定義を「IP（Internet Protocol）に従って接続された、世界規模のコンピュータ・ネットワーク」とする。

³ インターネットにおいて標準的に用いられる文書の公開・閲覧のためのシステム。静的な文書だけでなく、利用者ごとに異なる内容を表示することや動画等を表示させることができる。

⁴ インターネット上の仮想商店街。主に個人を対象とした複数のオンラインショップ（電子商店）が集まったWebサイト。電子商店街とも呼ばれる。

⁵ インターネット上の仮想的な企業間取引所。企業間電子商取引の主な形態の一つであり、決済や与信管理等の金融機能、物流機能を備えている。eマーケットプレイスは、流通コスト、営業コスト、調達コスト等の削減ができ、また、在庫調整等が容易になるため、普及が進んでいる。

⁶ 奥田貢「バーチャル村民は人口の30倍 ―小さな村のICT活用による成功事例―」『地域づくり』第261号（2011. 3）

図表 1 世界におけるインターネット普及率の変化

2000年：世界のインターネット普及率 6.5%

インターネット契約者数

2013年：世界のインターネット普及率 38.5%

地域	契約者数 (億)	2000年からの倍率
アフリカ	44.5	44.5倍
アラブ	46.0	46.0倍
ロシア地域 (CIS)	37.5	37.5倍
中南米及びメキシコ	13.8	13.8倍
インド	34.4	34.4倍
中国	27.9	27.9倍
アジア太平洋 (日本を除く)	6.0	6.0倍
欧州	4.2	4.2倍
米国・カナダ	2.2	2.2倍
日本	2.9	2.9倍

日本のインターネット契約者数の増減

地域	2000年 (億)	2013年 (億)	増減 (億)	倍率
日本	1.1	18.4	17.3	16.6倍
米国・カナダ	2.9	6.8	3.9	3.1倍
欧州	2.9	3.1	0.2	1.1倍

2000年: 0 (白), <10% (薄黄), <25% (黄), <50% (橙), <75% (赤), >75% (深赤), データなし (グレー)
 2013年: 0 (白), <10% (薄黄), <25% (黄), <50% (橙), <75% (赤), >75% (深赤), データなし (グレー)

インターネットは地球全体に広がり、普及率も拡大している（図表 1 参照）。そのため、近年では、「サイバー空間」とも呼ばれ、国によりその定義には差異がある⁷が、ネットワークから成る新たな社会領域とされ、国際社会では海洋や宇宙等と同様のグローバル・コモンズ（Global Commons）⁸と認識されている。

2. 情報システムの進歩とサイバー空間の成立

コンピュータ及びネットワークの技術進歩、機器等の高性能化・低価格化に伴い、情報システムも進歩した。高価な大型コンピュータを主に利用していた時代から、現在ではパ

⁷ 我が国では「サイバーセキュリティ戦略」（平成25年6月10日情報セキュリティ政策会議決定）で「情報システムや情報通信ネットワーク等により構成され、多種多量の情報が流通するインターネットその他の仮想的なグローバル空間」と定義している。また、2011年米国「サイバー空間に係る国際戦略」では「経済の繁栄、活発な研究、強い軍事力、透明な政府そして自由な社会の屋台骨」、2011年英国「サイバーセキュリティ戦略」では「情報を保存、変更、通信するために使用されるデジタルネットワークで構成される双方向の領域」、2011年フランス「情報システム防護・セキュリティ戦略」では「世界の文化が共有され、アイデアや情報が即時に流通し、個々人が議論する空間」と定義している。（参考：サイバーセキュリティ戦略本部第1回会合（平成27年2月10日）資料「新・サイバーセキュリティ戦略について」）

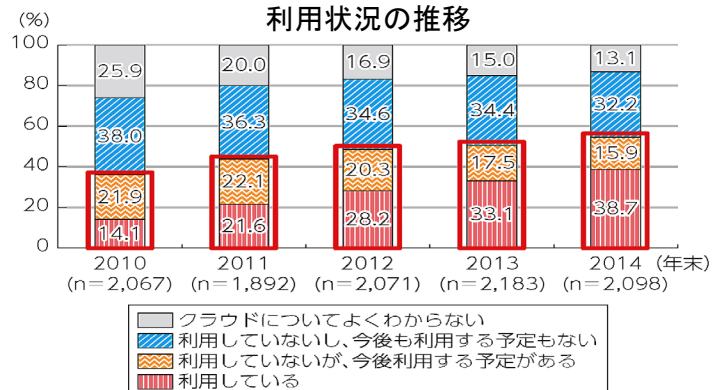
144

パーソナルコンピュータを拡張した安価なサーバを利用する時代が変わった。しかし、サーバは不具合修正やセキュリティ対策のためにパッチ適用と呼ばれる作業を頻繁に行う必要があり、サポート期間も一般的に数年間と短い。現在の情報システムのライフサイクルは短く、TCO（Total Cost of Ownership）⁹と言われるライフサイクル全体に要する経費が増加している。

現在、情報システムは業種を問わず様々な業務で利用されるだけでなく、新たな市場であり、新聞、テレビと並ぶマスメディアとなったサイバー空間の利用にとっても必要不可欠となった。一方で、セキュリティ対策等は経営計画や業務実績とは無関係に発生する大きな要因であり、十分な対策を講じられず情報の流出・改ざん、システム停止等を招くおそれがある。こうした状況を背景に民間企業はクラウドサービス¹⁰を用いたネットワーク型情報システムであるクラウドシステムに移行しつつある（図表2）。

これは、インターネットを利用し、サービス提供者の所有するコンピュータ資源¹¹上に仮想的に作られたコンピュータで稼働するものである。提供者は、コンピュータ資源の割当て、動的な調整を行う。検索サービス等で有名なGoogle社やビジネスアプリケーション等をインターネット経由で提供するセールスフォース・ドットコム社のサービスは、このクラウドシステムの先駆的な例として紹介されている。また、我が国においても、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）、総務省、地方公共団体情報システム機構等の推進の下、公共クラウド、自治体クラウド¹²として利用が始まっている。

図表2 企業におけるクラウドコンピューティングの利用状況の推移



（出所）総務省「平成27年版情報通信白書」より転載

クラウドシステムの特徴は三つある。一つ目は、インターネットが必要不可欠なことである。利用者はもとよりサービス提供者もインターネットを利用することで地理的制約

⁹ 情報システムの初期導入経費から運用期間中のアップグレード費用、運用・利用にかかる人件費、障害発生や情報漏えい等による業務上の損失及び対策経費、廃棄費用までの経費の総計。

¹⁰ 「共用の構成可能なコンピューティングリソース（ネットワーク、サーバ、ストレージ、アプリケーション、サービス）の集積に、どこからでも、簡便に、必要に応じて、ネットワーク経由でアクセスすることを可能とするモデルであり、最小限の利用手続きまたはサービスプロバイダとのやりとりで速やかに割当てられ提供されるもの」と米国国立標準技術研究所（NIST）が定義するクラウドコンピューティングを用いたサービス。（「NISTによるクラウドコンピューティングの定義」、2011年 独立行政法人情報処理推進機構）

¹¹ 演算装置における計算時間と記憶装置におけるメモリ使用量、ハードディスク等の容量、ネットワーク・入出力等ための機器がコンピュータ資源とされる。OS等の基本ソフトウェアやデータ等を含めることもある。

¹² 地方公共団体が情報システムを庁舎内で保有・管理することに代えて、外部のデータセンターで保有・管理し、通信回線を経由して利用できるようにする取組。複数の地方公共団体情報システムの集約と共同利用を進めることにより、経費の削減及び住民サービスの向上等を図るもの。（「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」（平成25年6月14日閣議決定）

から解放される。グローバル規模の業者は、世界各地に機器を設置して24時間365日のサービス提供を行っている。二つ目は、利用者が必要な機器を全て用意する必要がなく、業者から必要なコンピュータ資源が提供されることである。繁閑の差が大きい情報システムを使用する利用者が、最繁忙期の性能を担保するコンピュータ資源を常に保有する必要がないことは大きな利点となる。三つ目は、システムを構成する要素が稼働状況等により動的に調整されることである。システムの全ての要素が一台のコンピュータ上で稼働することも、各要素が様々な場所にあるコンピュータ上で分散して稼働することもあり得る。そのため稼働場所が固定されないシステムとして災害に強い情報基盤となる。これらの特徴から、今後、クラウドシステムは普及していくであろう。

（２）サイバー空間の成立

サイバー空間＝インターネットは、様々なネットワークが相互に接続されたものであり、実際にはサイバー空間という領域は存在しない。単独あるいは複数のネットワーク上で稼働する、情報システムが提供するサービスの総体である。したがって、地理的な制約はなく、複数の国に設置されたコンピュータ資源から構成されている。

インターネットは、米国から各国に広がり、現在ではほぼ地球全体を網羅している。各国のインターネットの普及、言い換えればサイバー空間の成立の仕方は、その国の統治形態、経済力等により大きく二つのパターンに分けることができる。

一つ目は、主な先進国で見られる、インターネットが誕生した米国と同様の相互接続型の普及である。インターネットは、米国のARPANET（Advanced Research Projects Agency Network）¹³という分散型ネットワークが起源と言われている。ARPANETは、幾つかの大学と研究機関の各ネットワークが相互に接続されることで作られ、インターネットの原型となった。やがて商用利用が始まり、社会的インフラとして普及することでサイバー空間として成立した。我が国を含む他の先進国においても、米国と同様の段階を経てサイバー空間が成立した。これらの国では、サイバー空間の成立に関して政府は直接的な関与を行っていない。

インターネット初期の利用者の大部分は研究者や技術者であり、ネットワーク等に関する知識を有し、行動規範がほぼ均一であった。利用者はそれぞれのネットワークを自主的に管理、運営し、ネットワーク間の接続は、双方の協議の下、相互に責任を持って行われた。また、ネットワークの接続方式に関しても、最初に統一的で厳密な仕様を定めるのではなく、IETF（Internet Engineering Task Force）¹⁴に管理される、オープンで柔軟なRFC（Request For Comments）¹⁵と言われる国際的な標準規格を適用することとされた。なお、RFCの一つにネットワークのエチケットであるネチケット（Netiquette）が定め

¹³ 米国国防総省高等研究計画局の資金提供により、世界初のパケット通信分散型ネットワークである研究プロジェクトが発足し、その成果として構築された。

¹⁴ IETFは、インターネットに関する技術の標準を定めるボランティアベースの米国の任意団体である。ネットワークや情報システムを相互接続するために必要な共通の技術仕様策定を議論するグループから発展した。

¹⁵ RFCとは、IETFが正式に発行するインターネットの管理に必要な事柄に関する文書。標準化への提案、標準規格、インターネット全体に公知する情報、共有すべき研究成果、歴史的資料、組織の規約等がある。

られている¹⁶。インターネット初期は、このネチケットという慣習により紛争等が解決され、自律的な、協調を基本とする文化を形成していった。

二つ目は、主に新興国で見られた政府主導によるインターネットの普及である。国により差異はあるが、一般的に政府が国内のネットワークを整備した。政府機関、企業等のコンピュータはそのネットワークに接続し、情報発信、サービス提供を行い、またそれを介してサービスを利用した。他国とのネットワーク接続も政府が機器、設備を設置し、運用した。また、インターネット技術は先行する先進国から導入している。

ネットワーク自体は国の統治下に置かれ、一部に独自の規格を適用し、サイバー空間においても情報統制や資源管理を政府が行うケースが見られる。情報統制の一例として、中国におけるグレートファイアウォールあるいは金盾と呼ばれるシステム¹⁷がある。政府によって好ましくないと判断されたサイトの閲覧、SNS等のサービスの利用は、このシステムにより制限される。このような情報統制が行われるのは、サイバー空間が政府の主権にとり、潜在的ではあるが根本的な脅威となりかねないものとの認識があるためであろう。

国の統治下に置かれたサイバー空間の利用は、政府機関や企業等が優先されることが多く、個人の利用は困難であった。しかし、近年、携帯電話の低価格化、高性能化等で個人の利用が増加し、サイバー空間において新たなタイプの利用者群が形成されている。

（３）我が国におけるサイバー空間の成立

我が国においては、学術機関を中心に構成されたJUNET¹⁸と呼ばれるネットワークがサイバー空間の核となった。1984年、JUNETは東京大学、東京工業大学、慶應義塾大学を結ぶ、電話回線を用いた実験ネットワークとして開始され、1991年の実験終了時点では約700の機関を結ぶネットワークとなった。1988年には、学術機関だけでなく企業等の研究機関も参加できるWIDE（Widely Integrated & Distributed Environment）プロジェクトが発足し、現在でも約150の組織がインター・ネットワーク技術等の共同研究及び研究協力を行っている。このJUNET、WIDEプロジェクトでの技術研究や運用等に携わった人々が、我が国のインターネットの基礎をつくった。

JUNET、WIDEプロジェクトが学術的なネットワークであったのに対して、1990年頃、大型コンピュータ間の通信技術を持つ企業等がインターネット接続サービスを提供し、商用利用が始まった。特にMicrosoft社のWindows 95の発売により、個人が専門的な知識なしにインターネットを利用することが可能となったこと、低速の電話回線による通信からADSLや光ファイバー等による高速の通信が主流となったこと、必要な機器や通信費が安価になったこと、インターネットの一般への開放に伴いパソコン通信¹⁹を利用していた企業や個人利用者がそのままインターネットに移行したこと等が、我が国におけるサイバー空間の成立を加速したと言える。

¹⁶ (英文) RFC1855<<https://tools.ietf.org/html/rfc1855>> (平27.8.28 最終アクセス)

¹⁷ 経済産業省「平成24年度アジア域内の知識経済化のためのIT活用等支援事業調査報告」13頁

¹⁸ Japan University Networkの略とされることが多い。

¹⁹ インターネットが普及する以前に専用ソフトを使用し、パーソナルコンピュータをホストコンピュータに電話回線で接続し、利用者間で情報のやりとりをする情報通信サービス。

サイバー空間の歴史はまだ浅く、我が国においても、学術機関、企業等における普及は1980年代、個人では2000年頃からであり、今なお多くの課題が残っている。スマートフォンを含む携帯電話、タブレット端末等に代表されるコンピュータ技術の進歩、無線LAN等に代表されるネットワーク技術の進歩は、従来の課題を解消する一方で、児童ポルノ、有害コンテンツ、リベンジポルノ、コンピュータウイルス等の犯罪行為やプライバシー問題等の新たな課題を多く生み出している。

3. サイバー空間に対する国際社会の動き

インターネットに接続する個々の機器に割り振られる、インターネットの住所ともいえるIPアドレスやドメイン名²⁰等は、サイバー空間における資源であり、インターネット資源と呼ばれる。現在、主に使用されているIPアドレス（IPv4）は最大で約43億個であり²¹、インターネットの普及に伴い不足傾向にある。また、ドメイン名は経済的価値が非常に高まり、海外では投機目的での取得、売買が行われるなどの課題もある。このため、国際社会ではインターネット資源をグローバル・コモンズとみなして管理する方向にある。

インターネット資源の管理体制は、インターネット初期から米国の南カリフォルニア大学のプロジェクトグループであったIANA（Internet Assigned Numbers Authority）²²が、国や地域ごとの下位組織が管理するIPアドレスの割り振りなど中心的な役割を担ってきた。しかし、運営費用の一部に米国の研究予算が使われていたこともあり、2000年、ICANN（The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers）²³によるグローバルな管理体制に移行した。しかし、ICANNは米国の非営利法人であり、国際機関ではない。加えて、歴史的経緯からICANNの一部の機能に対して米国のみが監督権限を有するなど、米国の影響力が強い仕組みに対する懸念が一部の人々から示されていた。また、IPアドレスは、その割当てが国により大きく偏りがある。インターネット発祥の米国に多く、インターネット後発の国には少ない傾向があり、特に新興国に不満が見られる。これは、インターネットを用いた情報発信の社会的、経済的影響が軽視できない状況となっているためである。

特に新興国の政府は、サイバー空間における法秩序の整備に大きく関心を持ち、各国法律制度間の調整、国際機関等による規制により、サイバー空間に関与しようとしている。一方で、当初からサイバー空間のガバナンスは研究者や技術者により担われており、政府の介入なく運営してきた。このため民間部門には、政府の介入に対して強い反発がある。

それを示す事例として、2012年12月に開かれた国際連合の組織である国際電気通信連合

²⁰ IPアドレスはインターネットに接続する全ての機器に割り振られる。数字から成るIPアドレスは人間が識別することが困難であるため、文字列から成るドメイン名から自動的に変換し利便性を高めている。

²¹ IPv4はIPアドレスを32ビットと定義している。2011年2月にICANN（注23）の持つ全てのIPアドレスが下部組織に割り当てられた。また、我が国においても、同年4月に新規のIPアドレスを全て割り当てた。このため、現在IPv6と呼ばれる新しいIPアドレスに移行しつつある。IPv6はIPアドレスを128ビットと定義し、単純計算で 3.4×10^{38} 乗個（340万×1京×1京個）のIPアドレスが使用できる。

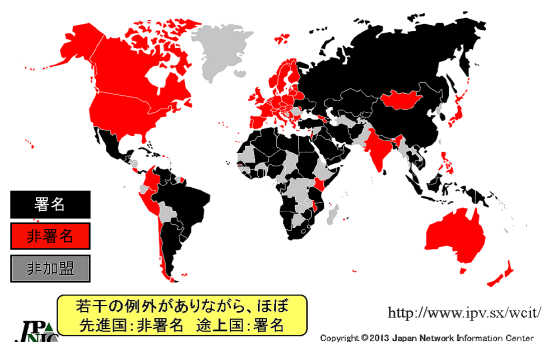
²² IANAは、インターネットのドメイン名、IPアドレス等の管理を行っていた。その後、インターネットの管理体制が変化し、2000年2月にICANN（注23）、南カリフォルニア大学及びアメリカ政府の三者の合意により、インターネット資源管理の役割はICANNに引き継がれた。

²³ ICANNは、インターネット資源及びDNSルートネームサーバシステム等を民間主導でグローバルに調整する目的で、1998年10月にカリフォルニア州非営利公益法人として設立された。

(ITU)²⁴の世界国際電気通信会議(以下「WCIT-12」²⁵という。)が挙げられる。

この会議は、条約の一つである国際電気通信規則²⁶を国際電気通信の中心がインターネットの普及に伴い電話からデータ通信に変化したことに合わせて改正するために開催された。ITUでも、主に新興国からインターネット資源の管理体制を含むインターネットガバナンスに関してITUや国家の権限を強めようとする動きがあった。このため、改定に

図表3 採択された規則に対する署名状況
改定WCITに署名した国、署名しなかった国



(出所) 前村昌紀「WCIT-12(2012年世界国際電気通信会議)以降のインターネットガバナンスに関する議論の行方」日本ネットワークインフォメーションセンター講演資料(後掲「参考文献」参照)5頁より転載

対しておおむね先進国は否定的・消極的、新興国は積極的であり、インターネットの在り方に大きな影響があるのではないかと準備段階からITU関係者の大きな関心を集めていた。本会議会期に入っても改定消極派と積極派で議論と調整が繰り返されたが合意に至らず、その結果、合意を重視するというITUの伝統に反して多数決により採択された。しかし、採択された規則に対して、先進国を中心に4割近い加盟国が署名を拒否²⁷する結果となった(図表3)。この結果を、国家の権限を強めることが良い結果をもたらさない例であると、主に先進国でインターネットの運営を担っていた人々は捉えている²⁸。

一方で、先進国、新興国の双方共に、インターネット上の違法行為への法規制は十分に整備されていないと考えている。このため、インターネットの在り方について、技術や運用の視点だけでなく、各国の政策や社会的課題等への対応の視点から、インターネットの仕組み、インターネット資源管理、基盤インフラ整備等についての議論の必要性が高まっている。また、国際社会においては、サイバー空間をグローバル・コモンズと認識し、海洋や宇宙空間に対する条約と同様の条約がサイバー空間に対しても必要との意見がある。なお、サイバー犯罪については、後述する「サイバー犯罪に関する条約」が結ばれている。

4. サイバー空間のインターネットガバナンスと統治構造

三権を担う統治機構を持つ現代国家と、一元的に管理する組織を持たないサイバー空間の統治構造は大きく異なっている。サイバー空間に関連する人々の議論に対する基本姿勢

²⁴ ITUは国家が主体として加盟国となるが、民間企業や学術団体等がセクターメンバー(部門構成員)として会合・研究委員会の活動に参加し、国際標準の策定過程に参加することが可能である。日本ITU協会ホームページ<https://www.ituaj.jp/?page_id=60>(平27.8.28 最終アクセス)

²⁵ 2012年開催の世界国際電気通信会議(World Conference on International Telecommunications)の略。

²⁶ 国際電気通信規則は、国際電気通信における各国や事業者が遵守すべきことが規定されたものである。

²⁷ 署名89か国、署名拒否55か国(日本を含む)。署名した89か国は改定された規則を、署名を拒否した55か国は改定以前の規則を遵守することとなる。「国際電気通信連合(ITU)2012年世界国際電気通信会議(WCIT-12)の結果」<http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/cyberspace_rule/wcit-12.html>(平27.8.28 最終アクセス)

²⁸ 「インターネットガバナンスとは何か」(日本ネットワークインフォメーションセンター)<<https://www.nic.ad.jp/ja/governance/about.html>>(平27.8.28 最終アクセス)

の特徴は、この差異を反映することが多く、社会的な通念や政府機関における常識と異なる点も多い。このため具体的な課題に加え、議論の在り方そのものも議論の対象となる。

2003年、スイスのジュネーブで国際連合による「ICTによる開発」を主要なテーマとした世界情報社会サミット（World Summit for Information Society：以下「WSIS」という。）が開かれた。会議の中でサイバー空間の統治や管理等の視点から、インターネットガバナンスもテーマの一つとして挙げられた。これは、サイバー空間が社会基盤として企業活動や日常生活で欠かせなくなっていく中で、サイバー空間への関与に対する各国政府の関心が高まっていたためである。

しかし当時は、インターネットガバナンスに対する定義が、組織等で大きく異なっていた。これは、サイバー空間の成立過程が大別して二通りであることに起因して、各国のインターネットガバナンスへの考え方が大きく二つに分かれていたためと推測される。先進国におけるガバナンスは、主にインターネットの発展に伴って形成されたものであり、民間が主導してネットワークを接続する中から生まれた独自の文化である、自律・分散・協調を基本としている。それらの国々におけるサイバー空間には、特定の管理責任者、運営機関は置かれていない。また、歴史的経緯から先進国がサイバー空間の成立に大きく関わってきたが、世界的にも同様に特定の管理責任者、運営機関は置かれていない。

もう一つのガバナンスは、主として政府が主導して国内のインターネット環境を整備した新興国に見られるものである。サイバー空間を領土、領空、領海と同様に自国の主権が及ぶ領域と考え、他律・集中・統制をガバナンスの基本としている。そのため、政府が管理責任者であり、運営機関は政府又はそれに準ずる機関であるケースが多い。

このように二つの考え方があるが、現在の国際社会全体としては、利用者が先進国に多いこと、サイバー空間の枠組みが先進国で作られてきたことなどから、インターネットガバナンスは前者の自律・分散・協調が基本であり、単一の統治機構を持たない。そのため、サイバー空間が正常に機能し、運営されるためには、標準化やインターネット資源の管理・分配方法等の全体で共有されるルール策定の過程において協議、協調が重要と認識されている。したがって、インターネット技術の標準策定や運用は、国家、民間部門及び関連する様々な人々が、区別なしに議論に参加できる形で行われ、自らが決めるという自律の理念に基づくことが望ましい。また、一部の関係者のみで決定される可能性や運用上適切ではない対応が国際的に合意される可能性等は、多様な主体が議論に参加し、協調することで排除され、偏った結論に至らない²⁹。さらに、議論の対象分野における関係者が、専門的な立場から知見を提供することで、より適切な対応につながる。サイバー空間の統治構造は、利用者が同時に運用者、管理者でもあり得る、という独特の形態と言えよう。

2005年、チュニジア共和国で開かれたWSISチュニス会合で採択されたWSISチュニスアジェンダでは、インターネットガバナンスの定義を「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

²⁹ 「インターネットガバナンスとは何か」（日本ネットワークインフォメーションセンター）
<<https://www.nic.ad.jp/ja/governance/about.html>>（平27.8.28 最終アクセス）

社会がそれぞれの役割において、開発し適用すること」³⁰としている。これは現在の国際社会でも有効であろう。

インターネットガバナンスの定義等の問題に関しては、国際連合の管轄下に設置された I G F（Internet Governance Forum）で議論が続けられている。I G Fはチュニスアジェンダに基づき設置され、決定機関ではなく、政府関係者、技術者、研究者、市民といったインターネットに関与する多様な立場の利害関係者に対して相互の対話の場を与えるものとされている。また、その結果としての政策策定や執行は、I G Fで検討を踏まえ、国家が行うものとされる。インターネットの諸問題に関して広く関係者が一堂に会して話し合われる場として機能する、この I G Fの在り方自体が、国際社会におけるインターネットガバナンスとサイバー空間の統治構造に対する認識を示している。

しかし、インターネットの発展に伴い利便性が拡大する一方、社会のグローバル化による問題も拡大の方向にある。政府の関与の在り方以外にセキュリティやプライバシーの問題等の課題があり、新たな問題が発生する可能性も高い。インターネットの拡大で様々な行動規範や価値観、目的を持つ人々がサイバー空間を利用することとなり、従来の慣習による方法では紛争の解決や犯罪行為等に対処できなくなっている。特にサイバー攻撃、一国の法制のみでは取り締まることができず、また政府や民間の一方の活動だけで対応できる問題ではないことは、各国においても、また企業や研究者等においても認識されている。これらのことから、現在のインターネットガバナンスを維持しつつ、様々な問題に対処し得るサイバー空間に対する法制を検討する必要がある。

5. サイバー空間に対する法制

（1）我が国法制の基盤

我が国の刑法では、第1条第1項において「この法律は、日本国内において罪を犯したすべての者に適用する」と規定し、属地主義を採用している³¹。これにより、我が国領域内に場所を限定し、犯罪若しくはその一部を構成する行為が領域内で行われるか、その結果が領域内で発生した場合には、犯罪が日本国内で行われたとされ、我が国の刑法が適用される。これは属地主義を採用する他の法治国家においても同様である。

サイバー犯罪³²の例で考えると、銀行等のオンライン端末を不正に操作することにより

³⁰ チュニスアジェンダ第34項。日本ネットワークインフォメーションセンター「インターネットガバナンス」総務省仮訳より。

³¹ 刑法において、属地主義を補完するものとして、旗国主義、属人主義、保護主義、世界主義を採用している。旗国主義は刑法第1条第2項で日本国船舶・日本国航空機内における犯罪に対しては犯人の国籍を問わず刑法を適用するものとしている。属人主義は刑法第3条で一定の犯罪において日本国民の国外犯を処罰することとしている。保護主義は刑法第2条で日本国又は日本国民の法益を侵害する犯罪に対して犯罪地や犯人の国籍を問わず刑法を適用するものとしている。世界主義は刑法第4条の2で一定の犯罪に対して犯罪地及び犯人の国籍を問わず刑法を適用するものとしている。

³² 警察庁では「サイバー犯罪」を「高度情報通信ネットワークを利用した犯罪やコンピュータ又は電磁的記録を対象とした犯罪等の情報技術を利用した犯罪」と定義し、不正アクセス禁止法違反、コンピュータ・電磁的記録対象犯罪等、ネットワーク利用犯罪の3つに分類している。（「平成26年警察白書」106頁）また、国際的には「コンピュータシステムを攻撃するような犯罪及びコンピュータシステムを利用して行われる犯罪」と定義される。（外務省ホームページ）〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/soshiki/cyber/index.html>〉（平27.8.28 最終アクセス）

預金記録等を変更することは電子計算機使用詐欺罪（刑法第246条の2）に、コンピュータ自体や保存されているデータを破壊し銀行等の業務を妨害した場合は電子計算機損壊等業務妨害罪（刑法第234条の2）になる可能性がある。また、これらの行為が不正に入手した他人のIDを使用した場合やネットワークを通じて行われた場合は、不正アクセス禁止法³³に違反する可能性がある（図表4）。

図表4 サイバー犯罪に関する法律の一部

1 一般法	
刑法	電磁的記録不正作出罪（第161条の2）
	支払用カード電磁的記録不正作出（第163条の2第1項）
	わいせつ物頒布罪（第175条）
	脅迫罪（第222条）
	名誉毀損罪（第230条）
	侮辱罪（第231条）
	電子計算機損壊等業務妨害罪（第234条の2）
	詐欺罪（第246条）
	電子計算機使用詐欺罪（第246条の2）
	背任罪（第247条）
	恐喝罪（第249条）
	公電磁的記録毀棄罪（第258条）
	私電磁的記録毀棄罪（第259条）
2 特別法	
インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（出会い系サイト規制法）	
ストーカー行為等の規制等に関する法律（ストーカー規制法）	
覚せい剤取締法	
金融商品取引法	
個人情報保護に関する法律（個人情報保護法）	
児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律（児童ポルノ禁止法）	
商標法	
著作権法	
電気通信事業法	
電子署名及び認証業務に関する法律（電子署名法）	
特定商取引に関する法律（特定商取引法）	
特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（プロバイダ責任制限法）	
特定電子メールの送信の適正化等に関する法律（特定電子メール法）	
不正アクセス行為の禁止等に関する法律（不正アクセス禁止法）	
風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（風営法）	

※特別法の法律名のあとの括弧内は略称

（出所）法務省、警察庁資料より筆者作成

サイバー空間は、その発展に伴い新たな犯罪行為や個人の権利を侵害する行為を生み出していることから、これに対応する形でサイバー犯罪に対する我が国の法制が整備されている。属地主義は、国際法においても立法管轄権の一般的根拠であり³⁴、サイバー空間の規制にも適用される。国家は、その領域内で事業活動を行うサービス提供者に対して規制を命ずることや領域内のコンピュータから特定のサイトへのアクセスを禁じることもできる。しかし同時に、属地主義を採る各国がボーダーレスなサイバー空間に対して各国の法制に基づくそれぞれの規制を適用していることも示している。

国家あるいは法制の視点からは、サイバー空間の存在やそこで提供されるサービスが重要ではなく、それを利用する行為が領域内で行われること、利用者が領域内に居住すること、行為の結果が領域内で発生することが重要である。言い換えれば、サイバー空間と実際の社会との接点が領域内にあるか否かが重要となる。その点においては、属地主義に基づく国家の規制の権限が失われるものではない。したがって、サイバー犯罪であっても、

³³ 不正アクセス行為の禁止等に関する法律（平成11年法律第128号）

³⁴ 王志安「サイバー空間と国際法」『駒澤法学』第1巻第1号92頁

その犯罪又はその一部を構成する行為が領域内で行われ、また、その結果が領域内で発生した場合には、現行法制の枠組みの中で対応することができ得る。

（２）サイバー犯罪に対する海外事例と法制上の課題

サイバー空間での取引、サービス提供は、厳密には特定の領域内で行われるものとは限らない。さらに、サイバー空間は情報システム上のサービスで構成されるため、そのシステム自体が特定の国家の領域内に存在しているとも限らず、利用者も自国民であるとは限らない。サイトはアクセスできる全ての地域から閲覧され、他のサイトへリンクされていることが多く、サイト上の情報は、簡単にその管轄外に流出する。

また、先に述べたクラウドサービスを利用した情報システム（クラウドシステム）は、地理的制約がない。情報システムを構成する機器やデータ等の要素は簡単に領域間を移動し、それら各要素がインターネットを介して結び付いてシステムとして稼働するボーダーレスな存在である。現在、このようなクラウドシステムの稼働する所在地等を規定する、国際的な基準は認められていない。

属地主義を採る法制は、その基盤となる権力が領域＝国家に存在し法の執行を担保する強制力に依存するため、その境界が領域と一致し、地理的な境界内において有効となる。しかし、先に述べたクラウドシステムが示すように、領域に制限されないサイバー空間においては、旗国主義を含む属地主義を国家の管轄権の根拠とすることは難しく、立法、司法、執行の三つの管轄権の確立、行使に大きな影響を及ぼすこととなる。

例として、X国においては掲載が違法であるが、Y国では違法とならない動画を利用者AがY国のサイトに掲載したと仮定する。X国の利用者はインターネットを利用してこの動画を閲覧することができる。ここで、一般にAがX国に在住している場合、X国の警察はAを逮捕し、司法の判断を仰ぐことができる。しかし、AがY国の国民でX国外に在住している場合、X国の法制ではAの違法性を必ずしも問うことはできない。

しかし、これに反する海外の事例として米国ヤフー社が2000年にフランスから訴えられた事件がある³⁵。これは、フランス刑法ではナチスのシンボルの所持、販売又は陳列を禁止しているが、米国ヤフー社のオークションサイトにナチス記念品（Memorabilia）が出品されたものであり、パリ高等裁判所は、フランス国内からアクセスが可能であるため、フランスからのアクセスを制限するよう命令を出した。この事例ではそもそも米国のサーバに対しフランスの裁判所が管轄権を有するか否かという点も争われたが、2001年に米国ヤフー社が暴力等を助長し賛美するような品（ナチス記念品を含む）をオークションに出品することを認めないとする措置を発表したことで最終的な解決となった。

同様の事例として、2000年にドイツの一審裁判所が、オーストリアのサイトに掲載された内容がホロコーストの否認を禁止するドイツ刑法に違反しているとし、掲載したオーストリア国民を10か月の禁錮刑に処した事件がある。オーストリアのサイトに対してドイツ法は適用されないとの上訴に対し、ドイツ最高裁判所はオーストリアで掲載されたサイト

³⁵ 松井茂記『インターネットの憲法学』岩波書店 2014年12月17日 434頁、王志安「サイバー空間と国際法」『駒澤法学』第1巻第2号95～96頁

も、同法に服従する場合があるとの判決を下して刑罰が確定された³⁶。

これらの事例に共通することは、自らが所属する国の法律に反しないインターネット上の行為が、その行為を違法とする国家の領域内からアクセスすることが可能であることにより、それを根拠として管轄権が主張され、法が執行されたことである。

この二つの事例は共に10年以上前のものであり、その後各国において法制上の整備が行われているが、サイバー空間における管轄権自体については明確な国際的合意はまだ見られていない。そのため、先に述べたように情報の発信者の国籍、情報発信場所・受信場所、Webサービス提供者の所在等が異なった国であった場合、それぞれの国が管轄権を主張することができる。その結果、各国が自らの基準でサイバー空間を規制することになり、個人の権利や表現の自由は、各国の規制で共通している部分しか保障されない³⁷。そのため国際協力を通して、国際法の形でこの管轄権の問題を解消されることが望まれている。

（３）サイバー犯罪に関する条約

司法に関して、国際協力は、既に様々な条約を通して行われている。しかし、サイバー空間の犯罪行為等に関しては、主に国境を持たないというサイバー空間の特徴により、新たな国際条約の形での協力体制が求められる。規制すべき行為の種類、対象、行為の各国の法制に関わる国際調整が重要となり、また、規制の実効性を担保するための仕組みが必要となるためである。現在の司法協力や犯罪人引渡しの制度は多数国間の合意によって行われていない³⁸が、領域を越えて行われるサイバー犯罪に対する規制の実効性を担保するためには、複数国間の合意に基づく新たな司法協力制度とそのためのサイバー犯罪の定義及びそれに対する量刑に国際的な基準が必要となる。

このような状況に対して、欧州評議会においてサイバー犯罪に対処するための条約が必要であるとの認識が共有され、2001年9月に行われた欧州評議会閣僚委員会代理会合において条約の案文について合意が成立した。同条約は、同年11月8日に行われた欧州評議会閣僚委員会において採択され、2004年7月に「サイバー犯罪に関する条約」（サイバー犯罪条約）として発効した。この条約は、情報システムに対する犯罪行為、コンピュータ記録の保全、サイバー犯罪における刑事手続、裁判権の設定、犯罪人引渡し等のために必要な国内的な措置、国際協力等が規定されている。現在では欧州以外の国家もこの条約に署名しており、我が国も2004年4月に締結に対する国会の承認を得、批准に必要な法整備³⁹を行い、2012年7月に受諾書を欧州評議会事務局長に寄託し、同年11月1日に効力が発生し

³⁶ 王志安「サイバー空間と国際法」『駒澤法学』第1巻第2号96～97頁

³⁷ 王志安「サイバー空間と国際法」『駒澤法学』第1巻第2号129頁

³⁸ 我が国においては、国際犯罪捜査での外国における証拠の提供、見分、所在地の特定等の共助を実施するため各国との刑事共助条約（協定）が締結されている。平成18年7月に我が国初の二国間の刑事共助条約として日米刑事共助条約が発効し、19年1月「日韓刑事共助条約」、20年11月「日中刑事共助条約」、21年9月「日・香港刑事共助協定」、23年1月「日・EU刑事共助協定」、23年2月「日露刑事共助条約」がそれぞれ発効した。また、日本で罪を犯し国外に逃亡した犯罪人等を追跡し、逮捕するため、犯罪人の引渡しを相互に義務付ける「日米犯罪人引渡条約」が昭和55年3月に、「日韓犯罪人引渡条約」が平成14年6月にそれぞれ発効している。（参考）平成27年3月警察庁長官官房国際課国際総合研究官「平成26年の国際協力等の状況」

³⁹ 情報処理の高度化等に対処するための刑法等の一部を改正する法律（平成23年法律第74号）

ている⁴⁰。

この条約は、サイバー空間における犯罪を規制する最初の国際条約であり、各国の法制を整備・国際調整することによりサイバー空間における犯罪行為に対処するものである。しかし、管轄権等の課題を解決するものではない。現在のサイバー犯罪への対応は、サイバー空間で提供されるサービスやそこでの行為に対してではなく、犯罪行為の実行、結果、所在のいずれかが領域であることを管轄権の根拠としている。今後のコンピュータやネットワーク技術の発展を考えた場合、行為とその結果がサイバー空間の中で完結することも起こり得る可能性が高い。サイバー空間での活動を規律するためには管轄権等の課題を解決し得る国際法が必要であろう。

6. まとめに代えて

我が国の法制は、現時点においてもサイバー空間における多くの紛争やインターネット規制に対応し得る。しかし同時に、一国の法制では限界があることも認識されている。現在の各国の法制は、属地主義に基づきサイバー空間に対してそれぞれの規制を行うことで、逆に国家の権限が制約され、特に域外に対して十分に機能できない面がある。

サイバー犯罪条約による規制には限界があり、サイバー空間における管轄権の課題を解決する国際法は、現在存在しない。しかし、国際電気通信規則のようにテレビや電話等の通信分野では、実効的な法制度が国際法として存在している。WCIT-12での国際電気通信規則にインターネットを包含させることは、署名国数から成功したとは言い難い。各国のサイバー空間に対する認識、国家間の文化等の相違があること、サイバー空間における言論や表現の自由等の人権に関する国際的に一致した尺度が存在しないことなど、国際法によるサイバー空間の規制には、多くの課題があり、各国はその解決に取り組むことが求められる。

一方で、サイバー空間は、政府、民間部門、市民社会等全ての利害関係者が参加して作られてきた。特にインターネット初期は、関係者は「利用者」であると同時に、一緒に作り出し、維持する主体であった。それぞれができる範囲で、身近な主体と協力しながら、サイバー空間＝インターネットを運用するという考えの下で発展してきた。しかし、現在、サイバー空間の発展に伴い単なる「利用者」が増えている。この現実と、自律・分散・協調というサイバー空間のガバナンスの差も様々な課題を生み出している可能性がある。

本稿に一部記載したインターネット資源の問題、WSISチェニスアジェンダ等は、インターネットを利用している大部分の人々にも知られていないのではなかろうか。インターネット初期の統治構造を理想とするものではないが、単なる「利用者」となっている関係者をサイバー空間の統治に参加させる努力が必要である。どのような形で参加を求めるかは、今後の大きな課題であり、その解決は政府、民間部門、市民社会等、現在のサイバー空間の運営に関わっている全ての利害関係者が行わなければならない。

WSISチェニス会合の開催から10年を迎える2015年秋の国際連合総会では、I G Fの活動

⁴⁰ 外務省ホームページ「サイバー犯罪」平成26年6月現在、締約国42か国、署名済み未締結国11か国。
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/soshiki/cyber/index.html>> (平27.8.28 最終アクセス)

に対するレビューが行われ、12月にはWSISチェニスアジェンダの成果に対する最終報告が予定されている⁴¹。そこでは、インターネットガバナンスに対する各国政府の関与の在り方が課題となっている。これまでのI G Fの活動から関与の在り方に対して何らかの方向性は見いだされるのではないか。それに基づき、全ての利害関係者が参加する統治構造の下で、サイバー空間における利害関係の調整、実効性を持った活動の規制、犯罪行為・テロ行為等に対する各国の管轄権を担保する根拠等につながる国際法が成立し、更なるサイバー空間の発展の可能性を広げるものとなることを期待したい。

【参考文献】

- 王志安「サイバー空間と国際法」『駒澤法学』第1巻第2号（平15.3）87～148頁
- 王志安「条約によるサイバー空間の規制」『駒澤法学』第3巻第1号（平15.12）131～167頁
- 王志安「越境コンピューター捜索の法的地位」『駒澤法学』第3巻第3号（平16.3）1～14頁
- 松井茂記『インターネットの憲法学』（岩波書店 2014年12月）
- 「インターネットガバナンスとは何か」（日本ネットワークインフォメーションセンター）
<<https://www.nic.ad.jp/ja/governance/about.html>>（平27.8.26 最終アクセス）
- 「特集1：インターネットのガバナンスとは？」『JPNICニュースレター』No.26（平16.3）
- 出口岳人『WCIT-12(2012年世界国際電気通信会議)以降のインターネットガバナンスに関する議論の行方』日本ネットワークインフォメーションセンター第49回総会講演会資料
<<https://www.nic.ad.jp/ja/materials/after/20130315/20130315-deguchi.pdf>>
（平27.8.26 最終アクセス）
- 前村昌紀『WCIT-12(2012年世界国際電気通信会議)以降のインターネットガバナンスに関する議論の行方』日本ネットワークインフォメーションセンター第49回総会講演会資料
<<https://www.nic.ad.jp/ja/materials/after/20130315/20130315-maem.pdf>>
（平27.8.26 最終アクセス）
- 「サイバー空間の在り方に関する国際議論の動向」（総務省）<http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/cyberspace_rule/>（平27.8.26 最終アクセス）
- 西岡洋子「インターネット・ガバナンスの歴史と展開」『メディア・コミュニケーション〔研究所紀要〕』No.65（2015.3）
- 山口広文「インターネットガバナンス」『レファレンス』（2007.9）

（とらさわ かずゆき）

⁴¹ 国際連合経済社会局 WSIS+10ホームページ<<http://unpan3.un.org/ws10/submissionguidelines>>
（平27.8.28 最終アクセス）