

## 拡大するデジタル主権論

### せめぎ合う自由と統制の論理の行方

シニア・アナリスト 玉置 浩平

TAMAOKI-K@marubeni.com

- サイバー空間において霸権的な地位を占めてきた米国は、一方で情報の自由な流通とマルチ・ステークホルダー型のガバナンスを支持してきた。
- 中国などの権威主義国と欧州のデジタル主権論は、米国主導の秩序に対するアンチテーゼという意味では軌を一にしており、経済的・市民的自由との関係では「諸刃の剣」となり得る。
- 米国ではデジタル主権論は台頭していないものの、近年の情勢変化に伴い、従来の市場主導型のアプローチは曲がり角に差し掛かっている。
- デジタル主権論は商業面で様々な影響を及ぼすが、米国企業の排除には直結していない。

データが越境的な仮想空間を駆け巡り、世界の人々が自由につながり、新たな価値を生み出す。こうしたデジタル経済の理想像において、従来国家は消極的な位置付けしか与えられてこなかった。

しかし近年、サイバー空間やデジタル経済の在り方を巡る議論において「主権（sovereignty）」がキーワードとして浮上している。主権とは、国家における最高の政治的権威であり、より具体的には国民・領域に対する統治権や対外的な独立性などを意味する。もっとも、デジタル領域における主権の追求、すなわちデジタル主権論<sup>1</sup>は、必ずしも厳密な形で概念化されているわけではなく、自国の利害や政策の正統性を主張するスローガンとして用いられているのが実情だろう。

本稿では、まず市場主導型のサイバー秩序が米国霸権の下で形成されたことを確認した上で、これに対するアンチテーゼとしてデジタル主権論を位置付け、その意味を検討する。次に、デジタル主権論が批判・克服の対象としてきた米国の立場に揺らぎが生じていることを指摘する。さらに、デジタル主権論が商業的にどのような意味を持つかを検討し、最後に結語に代えて日本の状況について触れる。

### 米国霸権下の自由と開放

サイバー空間の中核を占めるインターネットは、1960年代にその原型が誕生して以来、自律・分散・協調の精神に基づき、民間技術者たちがボランティアでその運営を担っていた。その後、1990年代に入り、Windows 95が発売されるなどインターネットが大衆化・商業化し、社会的なインフラとしての重要性を増したこと、インターネット・ガバナンスは政治化されていった。

そこで問題となったのは米国の影響力である。従来研究者が行ってきたIPアドレスなどのインターネット資源の管理を担う組織として1998年に設立されたICANN（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers）を巡る論争はその典型だ。ICANN設立は米国政府によるインターネット資源管理の民営化政策の一環とされたものの、ICANNがカリフォルニア州の非営利法人として登録され、米商務省との委託契約に基づいて業務を遂行するなど、実質的に米国政府の影響下に置かれたことが問題視された。（その後、米国政府は2016年に関連業務をICANNに移管。）

インターネットを支える技術開発や、その普及に伴って誕生した新たな産業をリードしたのも米国

<sup>1</sup> 本稿では、デジタル領域に関する主権概念を用いた言説を「デジタル主権論」と総称し、「デジタル主権」、「サイバー主権」、「データ主権」などの概念はそれに包含されるものとして扱う。

だった。米国のテック企業はグローバル化の申し子として、限定的な規制環境の下、革新的な製品・サービスを武器に世界中でユーザーを獲得し、その影響力は大国をも左右すると評されるに至った。

また、米国は2001年9月の同時多発テロ以降、安全保障を目的にサイバー空間の監視を大幅に強化した。2013年6月には、米国家安全保障局（NSA）の契約企業社員だったエドワード・スノーデンが米国政府による情報活動の実態を暴露し、友好国を含む各国政府の通信が傍受されていたこと、米国企業がそうした活動に協力していたことなどが明らかとなった。

このように米国はサイバー空間において様々な形で影響力を行使し得る霸権的地位を占めてきた。その一方で、米国は、情報の自由な流通を重視し、ガバナンスにおいて政府のみならず技術者、企業、市民社会などの多様な関係者が参画するマルチ・ステークホルダーの原則を支持してきた。米国主導のサイバー秩序は、米国の自由主義的イデオロギーや米国企業の商業的利益を反映したものではあったが、同時にグローバルな経済自由化や新技術による社会課題の解決といった時代精神にも合致していた。

## アンチテーゼとしてのデジタル主権論

自由で開放的なデジタル経済観に基づけば、デジタル領域に対する各国政府の影響力は最小化されるべきである。しかし、それは多くの国々にとって、自国内での米国企業の圧倒的な影響力を是認することを意味した。デジタル主権論は、こうした支配的なナラティブに対するアンチテーゼであり、サイバー空間で自国の利益と価値観を擁護するものとして主張されている。

中国は、「インターネット主権」や「サイバー主権」を掲げ、企業や市民社会ではなく、国家がサイバー空間を管理し、国際機関などを通じて利害の調整を図るべきだとしている。こうした主張の背景には、米国などに対する安全保障上の懸念に加え、情報統制を通じて体制の安定を図るという国内治安上の考慮があると考えられる。こうした立場はロシアなど他の権威主義国にも共通する。

一方、権威主義国によるサイバー空間の統制・分断に対して米国と共同戦線を張る欧州も、「デジタル主権」や「データ主権」を掲げている。これらの概念は必ずしも体系化されているわけではないが、その根底には、欧州のデジタル・エコシステムが米国の巨大テック企業に依存していることへの危機感や、スノーデン事件などを通じて明らかになった米国情報活動への不信感が存在する。また、米中対立などが激化する中で、欧州が独立したアクターとしての存在感を失うのではないかという焦りも背景にある。

欧州連合（EU）は一般データ保護規則（GDPR）を制定するなど、規範形成を通じてデジタル領域における影響力を確保しようとしてきた。米欧間では、個人データ移転に関するルールやデジタル領域の競争政策の在り方が外交的な懸案にもなってきた。それにもかかわらず、欧州のデジタル産業の競争力は低迷しており、近年は中国の台頭も著しい。サイバーセキュリティや偽情報・誤情報などの政策課題も複雑化している。欧州のデジタル主権論は、規範・立法に留まらず、産業・インフラや安全保障などより実体的な次元で欧州が能力・役割を強化することを要求している。

中国などの権威主義国と欧州のアプローチは、自由・開放という価値観においては相容れないが、無秩序なデータ流通を規制し、米国の圧倒的な存在感やテック企業の寡占的地位の相対化を志向するという意味では軌を一にする。両者の間にあるのは、どの程度の「主権」を認めるかという程度の違いに過ぎないと見方も可能だ。デジタル主権論は、経済的・市民的自由を守るためにも、それを抑圧するためにも使われる「諸刃の剣」となり得る。

## 揺らぐ米国の立場

米国ではデジタル主権論の盛り上がりは見られない。それは米国が既存の秩序において中心的な地位を占めており、あえて「主権」を主張せずとも影響力を自在に行使し、米国企業が繁栄を謳歌してきたからだろう。しかし、近年、こうした前提条件は変化しつつある。

第一に、中国の台頭がグローバルなデジタル・エコシステムにおける米国の優位を揺るがしている。2023年の調査によれば、18-29歳の米国人の62%が中国発のSNS・TikTokを利用したことがあると回答しており、LinkedIn、WhatsApp、X(Twitter)などの大手SNSを大きく上回っている<sup>2</sup>。TemuやSHEINなどの中国系ECプラットフォームの台頭も著しい。中国によるインターネット検閲や外資排除を批判してきた米国では、今やTikTok禁止の是非が正面から議論されるようになっている。

第二に、情報流通に対する意識の変化である。情報の自由な流通が民主主義を健全に保ち、その拡大に資するという信念は、誤情報・偽情報のまん延や外国の選挙干渉などに対する懸念が高まる中で揺らいでおり、サイバー空間を管理する必要性が認識されるようになっている。

第三に、巨大テック企業に対する懐疑である。リベラルはテック企業の市場支配を批判し、より強力な規制を求める。一方、伝統的にビジネス寄りであるはずの保守は、コンテンツ・モーデレーションの在り方などをめぐり、テック企業が政治的に偏向しているとの批判を強めている。また、テック企業に寛容な市場主導型のガバナンスによって、中国が米国人の個人データにアクセスし、安全保障が脅かされているとの批判も提起されている<sup>3</sup>。

米国政府の姿勢にも変化の兆しが見られる。米通商代表部(USTR)は2023年10月、世界貿易機関(WTO)における電子商取引に関する交渉において、従来米国が主張していた越境データ流通の促進やデータローカライゼーションの禁止などに関する提案について支持を取り下げる発表した。テック企業やAIなどの新興技術に対する規制の必要性を意識したものとみられるが、経済界などからは反発が示されている。また、米国には連邦レベルの包括的なプライバシー保護法制が存在しないが、2024年2月には懸念国への大量のデータ移転を防止する措置の導入が発表されるなど、データ保護に対する関心は着実に高まっている。

今後、米国がデジタル領域で「主権」を主張するか否かは別として、従来の市場主導型のアプローチが曲がり角に差し掛かっており、サイバー空間に対する統制が強化されつつあるのは事実だ。こうした変化が国際的な政策動向にどのような影響を及ぼすかは注視していく必要があるだろう。

## デジタル主権論の商業的インプリケーション

デジタル主権論の拡大は、自由・開放を基調とした秩序を前提に活動してきた企業に様々な影響を及ぼす。デジタル領域における「主権」は、しばしば外国企業の規制・排除や国内産業の保護・育成を通じて追求される。それは、従来高い競争力を誇ってきた米国のテック企業にとってマイナスに、他の国々の企業にとってはプラスに作用し得るが、実際の利害関係はより複雑だ。

個別の産業・技術におけるデジタル主権論として「ソブリン(主権)クラウド」がある。明確な定義はないものの、一般的には、自国の企業が運営したり、自国内でデータの保存・処理を行ったりす

<sup>2</sup> Jeffrey Gottfried, "Americans' Social Media Use," Pew Research Center, January 31, 2024, <https://www.pewresearch.org/internet/2024/01/31/americans-social-media-use/>.

<sup>3</sup> アン・コカス『トラフィッキング・データ：デジタル湯権をめぐる米中の攻防』(中嶋聖雄監訳・岡野寿彦訳) 日本経済新聞出版(2024)

ることにより、データに対する他国の影響力を排除できるクラウド環境を指す。世界のクラウド市場では、Amazon、Microsoft、Google の上位 3 社がそれぞれ約 3 割、2 割、1 割のシェアを握っている<sup>4</sup>。クラウドの利用がますます拡大する中で、自国の重要なデータをソブリンクラウド上で扱うニーズは高まっている。

例えば、日本では 2022 年 5 月に成立した経済安全保障推進法に基づき、「クラウドプログラム」が「特定重要物資」に指定され、関連事業者に対する支援が実施されている。同法の取組方針では、「国内に事業基盤を有する事業者が撤退すれば、国内で基盤クラウドプログラムを開発する事業基盤を喪失することとなるため、その供給を完全に外部に依存することとなり、利用者が保有する重要なデータの管理も海外のサービスに依存することとなる」との指摘がなされている<sup>5</sup>。

また、AI 技術の急速な進歩に伴い、「ソブリン AI」に対する注目も高まっている。ソブリン AI とは、「国が自国のインフラ、データ、労働力、ビジネス ネットワークを用いて人工知能を生み出すことができる能力」を指すとされる<sup>6</sup>。米半導体大手・NVIDIA のファン CEO は、ソブリン AI に関し、「自国が自国のデータを所有する。それは自国の文化、社会の知性、良識、歴史の集成だ。」と語る<sup>7</sup>。AI 時代のデジタル主権論は、エヌシティやナショナリズムといった集団的なアイデンティティとも結びつき、さらに先鋭化する可能性を秘めているのかもしれない。

しかし、デジタル主権論は必ずしも米国テック企業の排除には直結しない。クラウドについては、現時点で米国勢に続くシェアを持つのは中国企業であり、その他の国にはグローバルな競争力を持つ企業が存在しない。また、米国のテック企業自身が各国の規制環境に適応したソブリンクラウドサービスを展開し、各企業との協業も進めている。ソブリン AI についても、その旗振り役が米国企業の NVIDIA であることは示唆的だ。同社の GPU（画像処理半導体）は AI 市場の拡大に伴って需要が急増している。各企業が独自の AI インフラへの投資を拡大することは、同社の収益基盤をさらに強化することにつながる。

デジタル主権論は、グローバルなデジタル・エコシステムを変容させ、様々な形でビジネスに機会とリスクをもたらす。しかし、それらが各企業にどのような影響をもたらすかは自明ではない。

## 日本はデジタル主権論にどう向き合うべきか

日本政府は現時点でデジタル主権論を展開しているわけではない。日本は 2019 年 1 月に「信頼性のある自由なデータ流通（DFFT）」を打ち出した。これは中国などの権威主義国による情報流通の規制に対抗すると同時に、欧州などが有するデータガバナンスに関する懸念に応えつつ、あくまで自由なデータ流通を追求するイニシアティブと言える。

<sup>4</sup> "Cloud Market Growth Stays Strong in Q2 While Amazon, Google and Oracle Nudge Higher," Synergy Research Group, August 1, 2024, <https://www.srgresearch.com/articles/cloud-market-growth-stays-strong-in-q2-while-amazon-google-and-oracle-nudge-higher>.

<sup>5</sup> 経済産業省「インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて電子計算機（入出力装置を含む。）を他人の情報処理の用に供するシステムに用いるプログラムに係る安定供給確保を図るための取組方針」（2024 年 2 月 5 日改訂）[https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic\\_security/cloud/cloud.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/cloud/cloud.pdf)

<sup>6</sup> NVIDIA 「ソブリン AI とは?」（2024 年 5 月 10 日）<https://blogs.nvidia.co.jp/2024/05/10/what-is-sovereign-ai/>

<sup>7</sup> World Government Summit, "A Conversation with the Founder of NVIDIA: Who Will Shape the Future of AI?" YouTube, February 12, 2024, <https://youtu.be/8Pm2xEViNIO?si=tndRiDqHd42cIZd->.

一方、デジタルインフラの国産化など、経済安全保障や産業政策の文脈で推進される施策はデジタル主権論と大いに重なる。デジタルサービスの海外依存に伴う巨額の「デジタル赤字」が注目を集め、「デジタル小作人」といった自嘲も漏れる中、デジタル領域でのプレゼンス低下に対する危機感は政策関係者の間で広く共有されつつある。

デジタル主権論の問題は、どの程度の「主権」が適正かという問い合わせに対する答えが不明確なことだろう。概念として妥当な目標を掲げていても、政策レベルでは容易に「デジタル保護主義」に転化し得る。また、市民的自由を制約し、権威主義体制の主張を補強することにつながるおそれもある。

従来の秩序を主導してきた米国の立場が揺らぐ中、デジタル主権論の主張はさらに拡大していく可能性がある。自由なデータ流通、産業競争力、データガバナンス、サイバーセキュリティといった多様な要請を踏まえ、どのようなナラティブを打ち出していくかが問われることになるだろう。

## 丸紅経済研究所

〒100-8088 東京都千代田区大手町一丁目4番2号

<https://www.marubeni.com/jp/research/>

### (免責事項)

- 本資料に示された見解は執筆者個人のものであり、当社を代表するものではありません。
- 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正当性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- 資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当社は何らの責任を負うものではありません。
- 本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。
- 本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど（以下「情報」といいます）は、当社の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用及び引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。