

第 2 章

インターネットの国際政治・経済的意味と 途上国へのインパクト

——インターネット・ガバナンスをめぐる考察——

はじめに

ここ数年、世界中のインターネット関係者が直面してきた最大の課題の一つが、「ガバナンス」あるいは「セルフ・レギュレーション」と称される、インターネットの管理運用体制のあり方をめぐる問題である。

当初はコンピュータの技術関係者、学術研究者などを中心に、ごく限られた人々のみが利用していたインターネットは、1990年代になって利用者の爆発的な増加が続き、最近ではインターネットが媒介する商業活動、いわゆる「電子商取引」など利用形態も拡大し、いまや21世紀の世界の新しい経済、産業活動の成長を支える原動力と目されるほどの存在へと進化・発展をとげるようになった。

こうして、全世界で数億人というオーダーの人々が、毎日の仕事や生活に必須の手段として利用するようになったインターネットを、だれがどのように管理するかという問題が、社会的に大きな重みをもつようになってきた。

そもそもインターネットは、「ネットワークのネットワーク」と言われ、それぞれが自立しているネットワーク同士が原理的には対等に相互接続し、結果として世界中につながる巨大なネットワーク集合体を形成しているものである。よく、「インターネットは自律分散協調ネットワークであり、電話

のネットワークなどとは異なり、中央で誰かが集中管理しているわけではない（その意味では無責任な体系である）」といわれる。これは、部分的には正しい。すなわち、個々の自律ネットワークが、自ら運用する領域については自らの責任で管理する、というのがインターネット成立の基本原理であり、特定の機関が中央集権的に管理しているのではない、という意味で。しかし、「だれも管理していないから無責任だ」というのは誤解である。正しくは、「みんなで共通のルールを制定し、各自の役割分担を決め、共同で管理している」のである。

しかし、インターネットが文字どおり世界中くまなくつながり、例えば日本のある都市から出した電子メールが、ブラジルでもエジプトでも問題なく配達されるためには、どうしても関係者全員の合意による統一的なルールを定め、それを司る組織が、最低限どこか1カ所に必要なのである。事実、それぞれの単位ネットワークが自らのネットワークを責任をもって管理するとともに、それらのネットワーク同士が、共通の取決めに基づいて協調し、相互管理しているからこそ、グローバルに、文字どおり何千万台ものホストコンピュータ、そして数億人もの利用者が、相互に自由にコミュニケーションできるのである。インターネットのアドレス体系、つまり、ホストコンピュータや単位ネットワークの「番地」や「名称」などが全世界的に共通のルールに基づいて割り当てられていることで、私宛のメールは確実に私だけに届くのだ。

ところが、インターネットの利用者数が少なく、社会的に普及していなかったときは、少数の関係者が話し合っただけでこれらのルールを決めることができたのが、利用の拡大に伴って、利用主体がかかえるさまざまな利害関係を反映し、ルールの制定・運用そのものがきわめて複雑な様相を帯びようになってきた。とりわけ、インターネットの利用アドレスを構成する基本要素である「ドメインネーム」が、既存の企業組織が保持している「商標」と対立するなど、既存社会の権利と、インターネット上との権利とをめぐる紛争が頻発するようになった。そこで、これらの権利関係の調整が、インターネッ

トの関係者はもとより、既存の経済活動を担う産業界、関係組織の当事者にとっても、重要な課題となって浮上してきたのである。

こうして1990年代の半ばから、各国のインターネット関係者に加えて、ITUやWIPOなどの関連国際機関、さらにこれまでのドメインネームシステムの管理・運用を財政的に支援してきた米国政府、この問題に強い関心を寄せるEU、オーストラリアなどの各国政府も加わって、新管理体制のあり方をめぐって、原案の作成、検討、改定作業が繰り返し続けられ、今日に至っている。

ご承知のように、インターネットの利用は、欧米の主要先進国はもとより、アジアその他の発展途上国においても急速に拡大されつつある。しかし、これまでのインターネットの管理体制は、インターネットの発祥・発展の経緯を受けて、米国中心の傾向が続いており、真の意味でグローバルに対等な仕組みができあがっているとは言い難い。現実には、米国中心での運用体制にはヨーロッパをはじめ、アジアからも反発の声はあがってきた。現在作業が続いている新管理体制の制定、実施にあたっては、原則としては「グローバルに開かれた組織が行う」ことで当事者間の合意が成立しているが、実際にどのようなルールを制定し、組織的にどう運用すれば、真にグローバルに公平で関係者全員が納得できる体制ができるかという点になると、各国の利害は相反する部分もあり、答えは容易には見つからない。例えば問題の焦点の一つである、「統一紛争解決方式」一つとっても、現在進んでいる流れでは、豊富な資金で専任の弁護士を雇える欧米大企業に圧倒的に有利になるという懸念は拭えない。

本章では、こうした問題意識を踏まえ、インターネットの管理運用体制に関する国際的な議論と取組みを紹介し、それに対する日本をはじめとした各国・地域の対応についての分析を試みる。また、今後の展開の方向についても概観する。

第1節 インターネットの成立経緯と管理運用体制の発展

1. 冷戦時代に生まれたARPANET

インターネットの管理運用体制が社会的にどのような重要性をもち、現在どのような課題をかかえているのかを知るためには、インターネットの成立の経緯を理解しておく必要がある。

インターネットは、1970年代終わりから80年代の初めにかけて、米国のコンピュータ研究者によって開始された、コンピュータ同士の接続実験が源流である。この実験は、科学技術全般の研究開発を推進する、米国国防総省の高等計画局（Advanced Research Planning Agency: ARPA）の資金によるプロジェクトであったために、「ARPANET」と呼ばれた。これは遠隔地に存在するコンピュータ同士を、通信回線を経由してつなぎ、プログラムの共有、データの交換などを行うことをめざしたものだ。資金こそ軍部によるものだったが、実際に接続されたコンピュータは主として大学が保有するものが多かった。

ARPANETは、いまから約30年前、1969年9月に最初の通信実験（といっても、このときはまだ1台のコンピュータだけが用いられた）を行い、同年12月にカリフォルニア大学ロサンゼルス校（UCLA）とスタンフォード研究所（SRI）との間で、初めて2台のコンピュータをつなぐ実験が行われ、成功し、すぐに他の2カ所を加えた4拠点（ノード）を結ぶネットワークへと成長した。このときUCLAには、後にインターネットのアドレスと名前の運用方法の基本となる原案を考案し、自らその管理にあたったジョン・ポステル氏が、まだ20代の大学院生として、すでにネットワーク運用に参加していたのだった。また、後に「TCP/IP」といって、インターネットを支える根幹となる通信方式を発明し、「インターネットの父」として知られるようになったビントン・サーフ氏も、やはり当時UCLAの院生であった。

ARPANETには、コンピュータ同士を接続する通信の基本技術として、「パケット通信」と呼ばれる技術が採用された。このパケット通信の原型は、第二次大戦後の冷戦時代、ソ連からの核兵器攻撃の脅威を前提に、ミサイル攻撃に耐えられる通信網の構築をめざす発想に基づいて発明されたものだった。当時の通信技術の本流だった音声電話では、「中央」に設置した「回線交換機」によって通信の制御を集中的に行うのが基本だった。しかし、特定の拠点に機能を集中させれば、そこを破壊することで通信網全体が一気に決定的な打撃を受ける可能性も高くなる。このリスクを回避するために、中央に交換機能を集中させるのではなく、通信の経路全体を複雑に多様化し、どこかが損害を受けても、残った部分だけでも原理的に必ず通信機能が維持できる仕組みが考案された。通信に使われる信号を、細かい単位で区切って、別々に伝送するところから、この方式は「パケット（小包）方式」と呼ばれた。この方式は、米国では、核戦争への対抗案を専門に研究するシンクタンクであったRAND研究所の研究者であったポール・バラン氏が考案したが、ほぼ同時期に、英国ロンドンの国立物理学研究所の研究者ドナルド・デイビス氏も、基本的にはまったく同じ通信方式を考案しており、彼が「パケット通信」の名づけ親であった。

パケット通信によるネットワークの特徴は、いわゆる「自律・分散・協調ネットワーク」である。その技術的な特徴が、管理体制においても、「中央集中」ではなく、「自律・分散・協調」という、その後のインターネットの特性を決定づける基本原理を導き、それが今日に至るまで継承されてきたのである。

パケット通信では、核攻撃によってネットワークが寸断されて雑音が多くなったときでも元の信号が受信・解読できるように、アナログ波形をいったんディジタル化して伝送し、到達時点で元の信号に復元させる処理技術が採用された。ご承知のように、今日のコンピュータはあらゆる情報を0と1に分ける、ディジタル方式による情報処理を基本としている。この点、ディジタル方式を基本とするパケット通信は、当然のことながら、コンピュータに

よる情報処理の基本方式ともきわめて相性がよい通信方式であった。

しかし、実際のARPANET上では、コンピュータという機械によるプログラム利用やデジタルデータの共有・交換と並んで、コンピュータを利用する人間同士の情報交換、すなわち文字を中心とした電子メールによって研究者同士がメッセージ交換をするという、人間主体のコミュニケーションが、急速に普及していったといわれている。

そして、その人間同士のコミュニケーションが円滑に行えるようにするために、ドメインネーム・システムなどの管理運用上の仕組みに工夫がなされてきたのである。そして、それらを支える体制もまた、自律・分散・協調型で行われてきた。

2 CSNETからインターネットへ

ところでARPANETには大きく二つの制約があった。一つは、当時としては高価なコンピュータと高速のデジタル専用回線を必要としたために、その利用はどうしても資金的に余裕がある有力大学などに限定されがちになるという制約であった。もう一つは、ARPANETの性格上、軍事研究に協力的な大学および研究者でなければ利用しにくいという制約であった。折からベトナム戦争が米国の本格的な軍事介入によって激化し、米国内でもこれに反対する反戦運動が広がっていた。そこで、軍の研究に協力することを潔しとしない研究者たちは、ARPANETを利用すること自体の是非を問題視した。

こうした状況を背景として、技術的にはARPANETとほぼ同等の機能をもちつつ、軍事利用に研究・利用目的が限定されず、純粹の民間利用が自由にできるネットワークの構築が提案された。これが、1981年、連邦政府による科学技術研究の助成機関であるNSF（National Science Foundation）が資金を提供して誕生したCSNET（Computer Science Network）である。

これと前後して、CSNET以外にも、研究者の間では、異なる複数のコンピュータ・ネットワークが開始されていった。例えばAT&T社のベル研究所

で発明されたコンピュータの基本ソフトであるUNIXの機能の一部を利用した、UUCP (Unix-to-Unix Copy Protocol) ネットワークが、1979年頃からUNIXコンピュータ同士を結ぶネットワークとして発展していった。また、81年には、東海岸の大学同士で大学間ネットワークの共同利用を目的とするBITネットが始められていた。さらに、70年代の半ばに発明されたパーソナル・コンピュータも当初から簡単な通信機能をもち、「電子掲示板=BBS (Bulletin Board System)」などによるネットワークが、草の根的に発展し、相互接続して広範囲なネットワークへと発展していった。

CSNETは1983年にARPANETとの間にゲートウェイを設けて相互接続を実現し、両者のネットワークを利用する研究者同士で、電子メールなどの交換が可能となっていた。

複数のネットワークが同時に存在し、それぞれの利用が広がると、当然のこととして、これらの異なるネットワーク同士を互いに接続することを希望する声が強まってきた。利用者にとっては、ネットワークそのものが相互接続されていれば、自分が別のネットワークにわざわざ加入しなくても、異なるネットワーク上の利用者と自由に情報交換を行ったり、あるいは異なるネットワーク上の資源を利用したりすることができるからである。

こうしてこの頃から、複数のネットワーク同士を結んでのネットワーク利用が広がりはじめ、それを表わす「インター・ネットワーキング」、あるいは「インターネット」という言葉も広く使われるようになっていった。「インターネット」とは、狭義にはARPANETで採用されたネットワーク同士を接続するために通信方式である「IP (インターネット・プロトコル)」を採用し、ARPANETにリアルタイムで相互接続されているネットワークを指すものとされ、この場合には、英文では「Internet」と、頭を大文字で表記される固有名詞として扱われた。一方、広義にはプロトコルの種類を問わず、相互接続されたネットワーク同士を指すものとされ、この場合には「internet」と頭も小文字で表記して区別した。

そして、異なるネットワーク同士で電子メールなどを簡単に交換できるた

めに、共通の「アドレス」の仕組みが工夫され、それも数字によるIPアドレスではなく、文字列を組み合わせただけで使える「ドメインネーム・システム (DNS)」がしだいに広く利用されるようになっていった。

インターネットとは、まさに複数のネットワーク同士を相互接続した、「ネットワークのネットワーク」であり、ドメインネーム・システムとその背後のIPアドレスとは、そのインターネットの中枢を支える概念であり、また技術的実体でもあった。

第2節 インターネットの管理運用の基本原則

1. IPアドレス

インターネットによるコンピュータが、全世界で円滑かつ容易に利用できるように、インターネット上に存在するホストコンピュータと、そのホストコンピュータからなる個々のネットワークとには、それぞれ独自の番地（アドレス）と、名称（ドメインネーム）を与えるルールが定められている。前者はインターネット・プロトコル（IP）上でのアドレスであることから、「IPアドレス」と呼ばれ、最大12桁の数字で構成されている。後者は、ネットワークの組織属性や地理的位置などによって階層的な分類体系が用意されている。

IPアドレスは、インターネット上の「論理アドレス」で、例えば「192.201.231.111」のように、ピリオドで四つの部分に区切られた、それぞれ最大3桁の数字から構成されている。これは、原理的には、インターネット上のアドレスを必要とするすべてのコンピュータに1個ずつ与えられ、原則として特定のアドレスをもつコンピュータは全世界に1台しか存在しない。それによって、インターネット上の通信が成り立つのである。

現在の体系では、2進法で32桁、つまり計32ビットのデータを用い、単純

にえば最大40億個のアドレスを割り当てることが可能である。しかし、インターネットの利用の急増に伴ってこのIPアドレスへの需要も急増が続き、全世界のインターネットを利用するコンピュータの数が40億台を軽く上回り、供給不足となる事態がいずれ到来すると懸念されるようになってきた。

このため、アドレスの長さを32桁とし、計128ビットに拡張する新しい体系（IPv6=IPバージョン・シックス）が提案され、技術的な移行準備作業が進行している。これによって、割当て可能なアドレスの数は現在の6万5000倍=100兆の100兆倍にまで増加することになる。これだけ用意すれば、相当長い将来まで不足することはないとの見通しである。

2. ドメインネーム

インターネット上のコミュニケーションは、技術面だけに限って言えば、IPアドレスだけでもほとんどの機能が満たされる。しかし、実際に利用する人間にとって、無味乾燥な数字の羅列をアドレスとして指定することは煩雑であり、IPアドレスに対応して、人間にとってより覚えやすく、操作しやすい、文字列によってアドレスなどを表示・利用できる体系が工夫された。そして、IPアドレスとドメインネームとの間のデータの変換を行う機能を、「ネームサービス」と呼び、そのための特別の機能をもったコンピュータのことを「ネームサーバー」という。

このネームは、ARPANETの当初は、まさにコンピュータの1台1台に勝手に名前をつけていたのだが、ARPANETが例えばUSENETなどの異なるネットワークと接続するようになると、まずお互いのネットワークに名前をつけ、そのなかのコンピュータにもまた名前をつけるというように、階層的な構造をもたせるようになっていった。米国では、このネットワークごとの命名方式として、参加する組織の属性（ドメイン）ごとに決めることにして、大学を「edu」、政府を「gov」、軍隊を「mil」などとしたのである。そこで、こうした名称を、「ドメインネーム」と呼ぶようになった。

このドメインネームに、個々の企業や大学などの名称をつけることで、階層的な識別・利用が可能となる。また、ドメインネーム全体のさらに前に、個々の利用者の名称（ユーザーID）を「@（アットマーク）」で区切って使えるようにすることで、1人ひとりの利用者のアドレスも表示できるようになった。ドメインネームのなかでも、組織内の小区分を設定することで、組織内の機能に合わせたアドレスを自由に表示できたりするなど、ドメインネームは、インターネットの使いやすさを大幅に増大させる効果があった。今日、インターネットで最も頻繁に利用されている機能の一つ、ワールドワイド・ウェブ（www）では、情報のアドレスは「URL（ユニーク・リソース・アロケーター）」という表示方式が採用されているが、おなじみの「http://」で始まるこの識別子でも、「www.anr.org」など、その一部にはドメインネームが採用され、ネットワーク上の組織名が簡単に利用できる。

インターネットの開始当初は、利用組織は米国内に限定されていたため、国名の表示は必要なく、組織属性別のドメインネームだけが用いられていた。それが、その後米国以外の国の研究機関・組織もインターネットへの接続を希望するようになったために、国名を表わす命名方法としては、国際標準機関であるISOが制定した国際標準規格である「ISO3166」の、2文字によるコード体系をほぼそのまま採用して、国別のドメインネーム体系を追加したという経緯がある。ただし、英国は、インターネットでは、ISOの正規の国別コードである「.gb」ではなく「.uk」を使っている。ちなみに、世界最初の国別ドメインネームは、「.jp」すなわち日本が利用したものだった。

しかしながら、米国の組織に限っては、実は「.us」というドメイン名も用意されてはいるが、その利用は州・市などの限定利用に限られ、圧倒的多数は、「.com」、「.gov」、「.edu」など、国別ドメインを用いないですませてきた。そのほうがドメインネームを簡単に表示でき、使いやすいからである。

なお、最近では、ドメインネーム全体のうち、最上位の階層のものを、「トップレベル・ドメイン」とし、うち2文字による国別ドメインは、「カン

トリーコード・トップレベルドメイン (ccTLD)」と総称し、一方、3文字によるもののうち「.com」, 「.org」, 「.net」は、「汎用 (generic) トップレベルドメイン (gTLD)」と呼ぶのが普通となっている。

その他のTLDは特殊な扱いを受けている。すなわち、「.gov」は米国政府、「.mil」は同じく米国軍、そして「.edu」はやはり米国の高等教育機関のみにそれぞれ割り当てられ、残る「.int」は国際条約機関のみに割り当てられるものとされている。

3. 全世界共通ルールの重要性

インターネット上で、同一の名称が重複して利用されることを避けるために、DNSでは大きく組織属性別および国別に分け、階層的な分類体系が採用されている。組織属性については、企業、学術組織、非営利組織、ネットワーク運用組織、政府組織などによる区分がされている。このルールは、インターネットを利用するすべての組織・個人によって守られることが重要である。

仮に、異なるルールが二つも三つも存在すれば、同じアドレスを入れても、まったく違う相手にメールが届いたり、ウェブの利用などでの混乱が発生してしまうからである。これは、ドメインネームにもIPアドレスにも共通してあてはまる、インターネットの基本中の基本ともいえる、単純だがきわめて重要なルールである。そして、このルールの制定、運用、変更がどうなされていくかが、今日問われている問題の核心でもある。

これは、ただ制度や意識の問題であるだけでなく、技術的にも、世界中のすべてのDNSサーバーが、共通のデータをもち、同じルールに沿った分散データベースを運用しなくてはならない、ということの意味している。また、IPアドレスを司るルーターと、その準拠するデータとしてのルーティングテーブルも同様である。この運用上の共通性が保証されているから、インターネットは全世界で統一した利用が可能となっているのであり、もしなんらか

の理由によってこの共通性が維持できないようになり、ドメインネームとIPアドレスの共通ルールが無視されるようになれば、今日のインターネットを支える基盤はたちまち瓦解するといっても過言ではない。それほど、このルールの安定的な運用と、そして仮に改定するときには関係者全員による合意が成立することが重要なのである。

実は、ドメインネームとIPアドレスに限らず、電子メールの送受信方式やwwwによる情報の発信・記述方法に始まり、われわれ一般利用者の目にはまったく触れない細かいネットワークの管理・運用上の技術体系にいたるまで、インターネット上の機能はそのほとんどすべてが、「全世界の関係者による合意」を唯一最大の基盤として成立しており、そのおかげで一般利用者は多様な機能を、複雑な操作を記憶しないで便利に利用することができているのである。そこには30年間にわたる、先駆者たちの経験と創意に満ちた多くの知恵、ノウハウの集大成がある。技術情報を最初からオープンに議論し、お互いの信頼形成を大事にするという、インターネットの技術者ならではの知的伝統もその重要な一部である。

第3節 複雑化する利害関係

1. 米国中心の管理運用体制

インターネットは、その発生と進化の経緯からいって、長く米国が中心になって管理運用されてきた。ただし、個々のルールづくりにあたっては、各国のインターネット関係者が参加し、一定の公平性と開放性は保たれてきたといえる。しかし、管理業務を支える資金のかかなりの部分は米国政府の研究資金で賄われ、人員的にも、米国の組織が中心となってきた。ことの是非はともかく、事実としてこの傾向は否定できない。

しかし、最近になってインターネットの利用実態が、当初中心であった学

術研究目的から、広く一般・商用利用へと大きく拡大発展し、かつ地理的にもグローバルに広く普及した結果、IPアドレスやドメインネームなどの基本ルールについての管理運用体制も、従来の米国中心の体制では不十分と認めざるをえない状況が出現してきた。利用の拡大は、当然利用者同士が背後にもつ、多種多様な利害同士の対立をもたらす。

2. 続発する紛争・対立

特にこの間、ドメインネームの保有者と登録商標保有者である企業などとの間でさまざまな紛争・対立が起きるようになり、訴訟問題に発展する事件が続発した。既存の登録商標を保持する企業などが、同一の名称をインターネットのドメインネームとして登録・利用した者を訴えるといった事件である。当事者同士だけでなく、ドメインネームを割り当てた組織（NSI社など）も責任があるとして、訴訟の対象となった。

当初は、「悪意」のせいというよりも、偶然にも自分の名前でドメインネームをとった個人が、同一の名前の有名企業から訴えられるといった事件も多かった。しかし、インターネットのことが、「サイバースペース」という新しい空間として意識されるようになってくると、米国西部開拓時代における「フロンティア」と同様に、「先に到達したものが先住権を主張できる新しい空間」との考え方の下に、まだ登録されていない有名企業のドメインネームを片端から申請・取得し、これを当該企業に高額で売って儲けようとする、いわゆる「サイバー・スクワッティング」などの行為も続出し、事態はいっそう複雑化していった。

3. ボランタリーな体制からの脱却

インターネットのIPアドレスとドメインネームの体系は、インターネットの原型であるARPANETが開始された当初から、研究者のジョン・ポステル

氏が原案を考案し、その管理運用も一手に引き受けてきた。ポステル氏は南カリフォルニア大学（USC）の研究組織に属し、そこにIANA（Internet Assigned Numbers Authority）という専任組織を構成し、少数のスタッフによってインターネットのアドレスの一元的な管理を担当してきた。IANAはまた、新しくインターネットに接続しようという国に対しては、国別ドメインの割当て管理業務を担うための組織の作り方から技術的な管理作業の詳細にわたるまで、そのノウハウを惜しみなく提供してきた。また、同一の国であっても、互いに対立する、異なる組織からの申請や、旧来の国から新しく独立する場合など、どの組織がドメインネームの割当て業務を行う「正統性」をもつのかという、すぐれて政治的な問題にも否応なしに直面してきた。ポステル氏は、基本的にはその組織が必要とされる「技術的力量」をもつことを一義的要件としつつ、対立する組織には当事者同士の話し合いによる合意を求め、またその地域を支配する正統な政府による認知も重要な要件としていた。

こうした「政策調整（ポリシー・コーディネーション）活動」は、ポステル氏を中心とする、インターネットの先進的な技術者たちによって、長年ボランティアな活動として行われてきた。しかし、インターネットの商用利用の増加が始まった頃、ボランティアな取組みだけでは限界があるということで、関係者が米国政府に働きかけ、NSF（全米科学財団）を通じ、国防総省の資金が提供されるようになった。「包括研究協力契約」として、「未来のインターネットの運用システムに対して研究する」という名目で、インターネットのアドレスやドメインネームについての実際の運用管理業務が米国政府によるIANAへの委託研究という形で行われてきたのである。

IPアドレスについては、当初は米国のInterNICという組織がIANAからの再委託を受ける形で割当て業務を担当してきたが、1990年代中頃から、アジア太平洋、欧州、米州の3地域に、それぞれAPNIC、RIPE/NCC、ARINという独立組織が形成され、該当地域に属する組織からの申請を受けつけて、アドレスの割当て業務を行うようになった。

IPアドレスは、総数はまだ当面足りるとされているが、具体的な割当て方法については、やはり利害が錯綜する局面もある。申請・利用する側からすると、同一系列の連番を、あらかじめなるべく多く確保（予約）しておきたいという希望がある。大組織などでは、将来的に需要が増えたときでも管理が簡単にできるという利点があるからである。一方、割当てを決める側では、申請者からまず一定期間内における需要予測を出してもらい、それに沿って「仮割当て」を行い、実際に予測に近い推移をした場合には、希望どおりに追加するが、予測を下回った場合には、追加するアドレスの数を減らすなど、できるかぎり実態に近い割当てを行い、全体の需要に対して最も効率的な割当てを行おうとする。

割当て組織側では、できるだけ「公平かつ合理的」に運用管理しようとするが、特に根拠がなくても「(事務局がある) 特定の国に有利に割り当てているのではないか」と非難されたり、たまたまその組織の役員に選任されたことで「自分の国に有利に割り当てろ」と、どこか勘違いをした主張をする人物が出るなどの実例があり、当事者すべての合意・納得を得ることはそう容易なことではない。

ドメインネームについては、根幹となる基本方針はIANAで決定・調整する一方で、ccTLD（国別トップレベル・ドメイン）の割当ては、原則としてIANAが認めた各国のネットワーク情報センター（NIC）が、また、「.com」、[.org]、[.net]などのgTLD（汎用トップレベル・ドメイン）は、米国商務省が委託するネットワーク・ソリューション社（NSI）が、それぞれ行ってきた。NSI社は、全世界に13セット設置されている、トップレベル・ドメインを管理するネームサーバーの1台で、基本となるルートサーバーの管理も行っている。

そのNSI社では、米国政府の許可を得て、1995年10月から、gTLDの申請者に対して1件当たり初期登録100ドル、3年目以降年間50ドル（現在は、初期登録70ドル、年間35ドル）の「手数料」を徴収しはじめた。それまでは政府からの委託契約の範囲内で「無料サービス」していたのが、申請が急増した

ために、「実費」をとらないと経費倒れしてしまうというのがNSI社の主張で、これが認められたものだ。

ところがこれがきっかけとなって、人々は「.com」などのドメインネームの登録業務が立派な営利事業となることに気がついた。仮にインターネットがそのままの勢いで急成長すれば、そのための基本アドレスを割り当てるだけの業務なら、ノウハウも資本もさほど必要なく、立派においしい商売になる。そう考えた人々は、米国政府がIANAやNSIと結んでいる委託契約は健全な市場競争を妨げるとの批判を強めるようになった。特に「.com」を代表とするgTLDについては、NSIによる独占体制を開放し、自分たちも登録・営利活動に加わりたいとの要求が出はじめた。

さらに、商用利用での需要急増に対しては、汎用ドメインとして、「.com」だけでは明らかに不足であり、先に取得したところが永続的に優位になってしまう。そこで、この不公平を解消するためには「.biz」など、新しいgTLDの創設が必要であり、すべてを市場の自由な競争に委ねるべきだという主張も強まった。しかし、この主張に対しては、主として登録商標など、既存の企業の知的所有権を重視する側からは、gTLDを増やせば増やすほど、サイバースクワッティングなど、自分たちの権利を侵害する行為の件数も増え、それを監視し、必要に応じて訴訟するとなると、時間と資金の負担も大幅に増す。まず、紛争解決方式を世界的に統一し、かつ追加するgTLDの数も最少限にすることが強く主張されるにいたった。こうした主張は、主要企業による業界団体から発し、WIPO（世界知的所有権機構）、EU政府などの既存機関、政府が推進している。

こうして、以前はきわめて地味な管理調整業務にすぎなかったものが、インターネットの大規模な発展に伴って、さまざまな利害関係が衝突する問題へと大きくその性格が変わったのである。この結果、IPアドレスの割当て体制なども含めて、インターネットの現在の運用管理体制全体に法的正統性（レジティマシー）があるかどうかが問題とされるようになった。

4. gTLD体制の見直し gTLD MoU

1994年頃から、gTLDを中心とするドメインネームの新しい運用体制を模索する動きが、インターネット・コミュニティのメンバーを中心に始められた。96年5月、IANAのジョン・ポステル氏が、RFCドラフトとして、gTLDを新たに150追加することを提案した。この提案は大きな議論を巻き起こし、インターネット協会 (ISOC) が中心になって、国際電気通信連合 (ITU)、世界的所有権機構 (WIPO) など国際機関のメンバーにも呼びかけ、96年10月に国際臨時検討委員会 (IAHC) が設立され、この委員会によって汎用ドメインネーム (gTLD) についての新しい運用体制が幅広く検討され、97年2月には最終案がまとめられた。ただし、この最終案については、インターネット・コミュニティの内外で賛否が交錯し、さらに数度の修正を重ね、97年5月、この案に賛同・署名する団体・組織が参加して、ジュネーブで新しい協定書=gTLD MoUの調印式が行われた。

この協定書に基づいて、IANA、IAB (インターネット・アーキテクチャー・ボード)、CORE、ITU、WIPO、INTA (国際商標協会) らの代表によるポリシー監視委員会 (POC) が設置され、ドメインネーム登録業務に参入したい企業を世界中から公募し、1998年1月に88社・組織が選定された。これらの企業の連合協議会 (CORE) が全体の調整を行うものとした。COREは、共有データベースの開発を進め、98年4月から運用が開始される運びとなった。

第4節 米国政府の介入

1. グリーンペーパーからホワイトペーパーへ

gTLD MoUの内容とそれにいたるプロセスに批判的な人々は、新体制には

法的根拠が欠如していると主張し、米国政府に対してこれを認めるべきではないとのロビー活動を行った。彼らはまた、ITUなどジュネーブに本部を置く国際機関が参加していたことから、欧州主導だとも批判した。米国政府はこうしたロビー活動を受けて、現行体制における契約の当事者として、gTLD MoUによる新体制への切替えを承認することを留保し、その結果、新体制は実際には稼働できない状態となった。

そして、しばらく膠着状態が続いた後、米国政府は、ホワイトハウスのアイラ・マガジナー大統領上級政策顧問を責任者に、インターネット政策を担当するプロジェクトチームを発足させた。1997年7月、クリントン大統領はインターネット上の電子商取引を国際的に非課税にすることを提唱し、同時にドメインネームなど、インターネットの技術面での運用管理体制についてもあるべき政策の検討を開始すると発表し、ヒヤリングを含めて新政策の立案・実施活動に着手した。その結果、98年1月末、商務省の電気通信情報庁(NTIA)がドメインネームの新管理体制を中心とする政策の原案(「グリーンペーパー」)を発表し、関係者からの意見を広く求めた。このグリーンペーパーでは、インターネットの発展は米国国民の税金が使われたことが強調され、IANAに代わる国際的な新法人を、米国法下で、民間主体で設立することが提案され、米国政府は現行の契約を終結させ、インターネットの運用管理からいづれ手を引くとした。

この提案には世界中から600通以上のコメントが寄せられたが、その大半は米国の意向が強く出すぎ、細目まで関与しすぎると批判的だった。EU政府なども強い懸念を表明した。1998年2月、フィリピンのマニラで開催されたAPPRICOT会議の際、APIA(アジア太平洋インターネット協会)主催の討論会が行われ、マガジナー氏も参加したが、そこでも米国中心主義に対するアジア側からの強い懸念が表明された。マガジナー氏は、こうした批判も含めて、米国政府は世界中からの建設的な提案は大いに歓迎する、ぜひコメントを出してほしい、それらを受けてさらに検討を加え、最終案を4月にはまとめるという姿勢を表明した。gTLD MoU体制は、どちらかというと関係

者のみでまとめてしまったという傾向が強っただけに、このマガジナー氏が示した柔軟な姿勢には、アジア側からも好感がもたれたといえる。

1998年6月、予定より2カ月遅れて、米国政府は修正案として、ホワイトペーパーを発表した。各国からの批判を受け、グリーンペーパーの内容は大幅に修正され、非営利、ボトムアップ、民間主導といった主要原理は維持しつつも、新法人の機能、組織形態などの具体的な内容はすべて民間に委ね、米国政府は直接は関与しないと表明し、その結果今度は大筋で各国関係者から歓迎されるものとなった。

2. 民間の自主努力 IFWPの活動

ホワイトペーパーは、インターネットの新しい国際的な管理運用体制の確立について、主導権を民間に委ね、民間側の手によって、9月末までに新組織についての合意を形成することを求めた。過去数年間にわたる激しい論争を収束し、全世界のインターネット関係者が納得できる非営利組織とその運営体制をわずか4カ月、それも民間主導で作出すというのは、至難の業にみえた。歴史的にみてもあまり前例のない「実験」といえる。

このホワイトペーパーの結論を受け、6月中旬、米国のISPによる業界団体CIXなどが提唱し、欧州の業界団体なども参加してIFWP（インターナショナル・フォーラム・オン・ホワイトペーパー）という臨時の組織が作られ、新体制実現のための活動が開始された。IFWPの活動目的は、これまで不毛な対立関係にあったさまざまな利害関係者が、あらためて十分な議論を行うことを通して現実的な解決策＝「コンセンサス」を形成することの促進と、そのための共通のテーブル作りに置かれた。

1998年7月1日～2日、米国ワシントン郊外のレストンで、IFWPの第1回ワークショップが開催され、約200名が参加し、あるべき新組織の機能、制度を中心に侃々諤々の議論が戦わされた。このワークショップでは、特定の立場の人々に特別の位置を与えることなく、参加者のだれもが終始平等に

扱われた。これまでのプロセスにはまったく無関係で、国際紛争の調停活動を専攻するボストン大学のタマル・フランケル教授がチェアを務め、ゲスト参加したマガジナー氏が短い「基調講演」を行ったほか、ジョン・ポステル氏からのメッセージをフランケル教授が代読し、すぐにテーマ別の分科会に入った。

分科会では、参加者全員によってその場で司会と記録係が選ばれ、トピックの選定から議論の進め方まで、すべてオープンに、全員の合意を得ながら進め、後に全体会でその結果を報告・確認するという方法がとられた。これは米国ではよくみられる討議手法だが、アジアなど、英語が自由に操れない参加者にとっては相当負荷が高い方法であることも事実だった。

議論の対象は、あくまで新組織の組織形態と、それを実現するための方法に絞り、組織の具体的な機能や運用方針（ポリシー）については触れないものとされた。つまり、新組織の「器」の作り方に集中し、「中身」は、新組織の構成メンバー役員が決めるべきだというアプローチで、まず「公平・公正」な入れ物についての合意づくりを優先し、対立する利害の調整は、できた器のなかで行うという、いわば2段階戦略だった。

この結果、これまで激しく対立してきた人々が依然として不毛な議論を続けるのではないかという大方の懸念に反して、予想以上に生産的な討議が展開され、主な合意点および論点が明確になるという成果をあげ、参加者の満足度は高かった。この結果、ヨーロッパ、アジアと一連のワークショップを続けることが確認された。

IFWPでは、ワークショップ開催の実務作業を担当する幹事会（Steering Committee：SC）が設けられ、その参加資格は法人格をもつ非営利団体で、週2回開催される電話会議に自費で参加できることとされた。アジアのインターネット関連団体は任意団体が多く、SCにはアジア太平洋インターネット協会（APIA）のみが参加した。筆者はAPIAの事務局長という立場で、7月中旬から、電話会議および平行するメーリングリストでの討議に参加し、このIFWPの運営に深くかかわることになった。

表1 IFWP一般参加団体

Association for Interactive Media (AIM)*
Arizona Internet Access Association (AIAA)
Association of Internet Professionals (AIP)*
Association of Online Professionals (AOP)*
Asia & Pacific Internet Association (APIA)*
Camara Argentina de Bases de Datos y Servicios en Linea (CABASE)*
Canadian Association of Internet Providers (CAIP)*
Center for Democracy and Technology (CDT)
Commercial Internet eXchange Association (CIX)*
Computer Software and Services Association (CSSA)*
Confederation for British Industry (CBI)
DNRC (Domain Name Rights Coalition)*
Educom/Educause *
European Internet Service Providers Association (EuroISPA)*
Information Technology Association of America (ITAA)*
International Chamber of Commerce (ICC)
Internet Alliance (IA)
Internet Law & Policy Forum (ILPF)
Internet Service Providers Consortium (ISP/C)*
Internet Service Providers of the UK (ISPA-UK)
Internet Society (ISOC)*
Open Root Server Coalition (ORSC)*
Society for College and University Planning (SCUP)*
US Council for International Business (USCIB)

(注) *は実行委員会 (Volunteer Steering Committee) メンバー。

(出所) <http://www.ifwp.org>

IFWPは、当初は各国当事者から強い猜疑の目で見られたが、あらゆる参加者が公平に、オープンに参加できるという原則を強調し、その実現に努力した結果、しだいに前向きに受け止められるようになり、参加団体も大幅に増えた(表1)。この背景には、9月末までに民間による具体案が一本化されない場合には、やむをえず米国政府が自らの手によって新体制を作るとマガジナー氏が明言していたことも大きく作用している。

第5節 IFWPにおける各地域、国の対応状況

1. 欧州政府の対応

グリーンペーパーからホワイトペーパー、そしてIFWPにいたる一連の取り組みのなかで、終始問われてきた問題点が、「米国政府主導」ということで、それを問題にする側の代表勢力の一つが欧州連合（EU）政府であった。

欧州政府（EU）は、IFWPの活動が米国主導になることを懸念し、7月初めにブラッセルで独自の会合を開催した。ただし、その主な参加者には、IFWPの幹事会メンバーであるヨーロッパの業界団体のほとんどが含まれていた。その結果、IFWPに対して、ヨーロッパ独自の代表を選任し、ヨーロッパ側の要求・主張が整理され、発表された。

ISOCの事務局も、当初はIFWPにきわめて懐疑的で、いったんはジュネーブで開催されることが予定されていた年次会議、INET98で、IFWPとはまったく別に「インターネット・サミット」という特別セッションを単独主催すると発表したのだが、米国でのIFWPの第1回ワークショップに参加した結果、ジュネーブでもIFWPの第2回ワークショップに合流・共催すると方針を変更した。

その結果7月24～25日にジュネーブで開かれたIFWPの第2回ワークショップでは、米国での第1回の会合と同様に、新組織のあり方を中心に、項目別の議論が繰り広げられた。主な対立点は、新組織を開かれた会員組織とするのか、それとも限られた資格をもつ人・団体による閉ざされた構成にするのか、あるいは役員会の権限と責任をどこまで認めるかといった点だった。

新組織に対しては、従来からのインターネットのベテラン・エンジニア中心の、「仲良しクラブ」的組織ではなく、だれもが参加でき、だれにでも機会が平等に与えられる開かれた組織にすべきだという主張と、だれもが参加できることにすると、技術的知識のない人間が加減な決定をしてしまう

危険が強いという主張が、基本的な論点の対立であった。

これらの点をめぐって激しい議論が行われたが、多くの点では合意が形成されていった。これらの議論での「合意」事項はすべてその場で記録・確認され、さらにインターネット上で公開されていった。また、ハーバード大学法学部のパークマンセンターの研究者らが、ボランティアで各ワークショップの合意点を収集し、IANAおよびNSIがそれぞれ発表した新組織の規約案を論点ごとに比較対照し、IFWPの合意内容との整理を行ってやはりウェブ上に発表して議論の推進の媒介を行う作業にあたった。

この問題には終始強い関心を示してきたEU政府は、後述するシンガポールで開催されたアジアのIFWP会議にも代表を派遣して、主張をまとめたペーパーを配付し、また積極的に情報収集を行った。ただし、積極的な主張は行わなかった。

2. アジアの対応

ホワイトペーパーに盛り込まれた重要な点は、新組織の構成を本当の意味で「グローバル」にバランスのとれたものにすることだった。欧米中心ではなく、アジア、中南米、アフリカなど、インターネットの普及度だけでみれば先進国に遅れをとっている地域でも、インターネットがもつ社会的重要度の高さで劣るわけではない。これらを含めた全世界の関係者が合意し、対等の立場で参加・運用することが、新組織の成功にとって重要な条件といえる。

APIAは、それまでのプロセスでも、アジアからの声を反映させることが重要だと一貫して主張し、IFWPについても、アジアの他のインターネット関係団体と協力して、1998年8月11日から13日の3日間、シンガポールでIFWPの第3回ワークショップを開催し、筆者はその事務局の一員として開催事務を担当した。アジア側の主催団体は表2のとおりである。

準備期間は実質1カ月弱、主催者側の人員・体制は十分とはいえず、しか

表2 AP-IFWP シンガポール会議の主催団体

アジア太平洋ネットワークング・グループ (APNG) <http://www.apng.org>
 会長：タン・ティン・ウィー

アジア太平洋インターネット協会 (APIA) <http://www.apia.org>
 会長：ジン・ホー・ハー

アジア太平洋ネットワークインフォメーションセンター (APNIC)
<http://www.apnic.org>
 会長：トミー・チェン

アジア太平洋ポリシー及び法律フォーラム (APPLe) <http://www.apple.org>
 代表：ライナ・グリーン

アジア太平洋情報開発プログラム (APDIP) <http://www.apdip.net>
 責任者：ガブリエル・アカシーナ

パンアジアネットワークング (PAN) <http://www.pan.org.sg>
 代表：マリア・ウン・リー・フーン

(注) 役職は当時のもの。

も欧米をはじめ各国の利害関係者の対立には依然根強いものがあるため、準備の舞台裏は相当厳しい状況であった。モデレーターやパネル討論の発言者の人選で、厳密な中立性や全体のバランスをとることが強く要求され、調整は容易ではなかった。日本を含めてアジア諸国は政府も業界も、この問題への関心は低く、資金集めも難航した。

しかし、蓋を開けたところ、予想を大幅に上回り、アジア太平洋の18カ国・地域をはじめ、欧米はもちろん、アフリカ（ガーナ、南アフリカ）、中南米（メキシコ、アルゼンチン）など計32カ国150名が集まった。

このシンガポール会議は、欧米の発想に偏ることなく、真にグローバルな体制を創るために、アジア側からの意見を引き出し、それを欧米を含む世界の関係者に十分受け止めてもらうことが開催の最大の目的であり、課題でもあった。例えば米国の関係者は「新組織には政府はいっさい手を引き、民間主導で進めるべきだ」と簡単に言うが、アジアでは、是非はともかくとして

も、政府主導でインターネットを普及させてきた国が多く、現実問題として、政府が動かないかぎり、民間だけではインターネットの管理についてはなかなか進まない状態の国が多い。

民間・商用プロバイダーが発達した欧米諸国とは異なり、途上国ではインターネットの運用そのものが、依然として政府系の研究機関あるいは国营電話会社の手によるところが大半だ。ただし、先進国でも、現在では商用プロバイダーが展開している国でも、つい数年前までは、現在の途上国と同様にインターネットも研究機関でなければ利用できなかったり、政府系の資金のみで運用されていたりしていた国が多かった。したがって、新組織の構成についても、アジアからは政府側の参加も必要だという声が強かった。

また、インターネットの管理面で利用される言葉も、英語に限らず、多言語・多文化への対応が必要だということを強調するのも、アジアならではの意見だ。現に、ドメインネームも多言語で使えるようにする研究開発がアジアで進められている。

欧米の国際会議では、自由発言方式でも参加者の間で活発な議論が起きるのが常だが、英語を母国語としないアジアの人々は、インターネットの関係者であっても、自ら挙手して積極的に発言する人は数少なく、議長の指名またはあらかじめ定められた順番に沿って発言する傾向が強い。しかし、それでは特定の人に発言が偏りがちで、錯綜する問題を解決するための幅広い、かつ奥の深い議論はなかなかできず、アジア側の主張が十分出されないことが懸念された。そこで、シンガポール会議では、運営面でも、以下のような工夫を行った。

まず参加者全員に、アジアの人々にはシャイな面があることなどを書いた、アジアの文化・プロトコルを説明するガイドが事前に配布された。会議の進行でも、自由討論だけでなく、指名方式も組み合わせ、モデレーターがワイヤレスマイクを手に積極的に会場を回り、アジアや途上国側の発言を促すことが行われた。マイクを向けられれば、案外自分の意見を言う人は多いからだ。最前列に陣取る欧米人とアジア・途上国側の人々との席を交代すること

も行われた。

最後には、対立する論点を整理するために、2組に分かれた代表3人ずつが限られた持ち時間で意見を発表し、参加者が勝敗を判定する、「オックスフォード・スタイル」のディベートも行われた。

また、参加者によって問題に対する理解のレベルが大きく異なるため、前2回の会議とは異なり、コンセンサスを確認する票決は一切行わなかった。1人ひとりの発言をより重視したかったからだ。

これらの努力の効果もあって、欧米側の参加者からは、アジアの異なる文化・発想の存在がよく伝えられ、とても有意義だったとの評価が高まった。そして、「新組織から政府の人間を排除するのは、非現実的だ」、「アフリカの後進国は先進国のインターネット利用に追いつくことさえ難しい、その現実をもっと理解すべきだ」といった声が、欧米の参加者からも相次いで出された。この結果、その後、IFWPでの議論を受けて用意されたIANAによる新組織の規約案にも、役員会は世界各地域のバランスをとった構成とする、政府による顧問会議を設置するといった条項が盛り込まれた。また、その後の新組織の現実の構成にあたって、地域バランスを踏まえた運用・組織が重要項目として意識されるようになった。

3. 日本政府の対応

シンガポール会議に際しては、問題の重要性を理解してもらう意味もあって、アジアの各国政府に参加を呼びかけたのだが、問題の理解が不足していることと急な連絡のためもあって、なかなか多数の国の参加が揃うのは難しかった。なかでも、日本政府の腰は重かったといえる。

日本はアジア地域のインターネット利用者の約半数を占め、商用プロバイダーの数でも3000社近くと、インターネットの普及度ではアジアでも断然突出している。それだけに、インターネットの国際的な管理運用体制のあり方が、日本のインターネットの利用状況をも大きく左右することは必至であり、

本来なら政府、産業界がその利害を踏まえて、強い関心をもって新体制策定のプロセスにかかわることはまったく当然と思われた。

国内の利害のみならず、アジア諸国とも協力して、前述のような、地域バランスをとるといった主張もすべきであろう。しかし、現実には、一部関係者以外は、この問題に対する関心度は低く、本格的な参加はほとんど行われていないままだった。経済的にも、アジア諸国のなかでは圧倒的に力があり、途上国とは異なって、必要性さえ認識すれば、資金や人員面で国際会議への参加の障害になることもありえないはずである。

筆者自身、7月末に郵政省、通産省の担当者を訪ね、アジア側の主催者を代表して、アジアで開かれるIFWPシンガポール会議への出席・協力を依頼したのだが、「重要性は十分認識しているが、他に重要案件が重なり時間的な余裕がなく、出張旅費もない」との理由で直接の参加は断られ、結局わずかに同省から現地大使館に出向中の書記官が「情報収集」のために出席しただけだった。

実は、郵政省はドメインネーム問題をテーマとして、関係者による「インターネット・ドメインネームに関する研究会（座長：後藤滋樹早稲田大学教授）」を設置して検討を行い、シンガポールIFWP会議の直前の1998年7月に、『21世紀ドメインネーム新時代への展望』と題する長文の報告書をまとめ、その英文版もホームページに発表していた。当然、シンガポール会議にも積極的に参加し、その研究成果を発表・主張し、国際的な枠組みづくりに参加するものと思われたのである。

しかし、期待に反して、郵政省から直接の参加はなかった。わずかに、この問題に主体的に深くかかわってきた日本インターネット協会会長の高橋徹氏が参加を予定しており、同氏がたまたま研究会のメンバーでもあったので、同氏に研究会を代表として会議で上記報告書の内容の説明をするよう依頼がなされた。しかし、残念なことに、高橋会長は会議直前に体調を崩し、急遽参加を取り消したために、発表はなされなかった。結局、郵政省は、国際的な議論の場には自ら加わろうとはしないし、民間側から参加する関係者に対

して協力・支援をしようとしなかった。

通産省にいたっては、この時点では、IFWP会議に参加・協力する姿勢はまったくみられなかった。通産省も、実は新組織の人事・構成などの面で、舞台裏で米国政府・商務省と連絡は取り合っていたのである。しかし、民間によるオープンな議論には参加・協力・支援しようとはしなかった。いくら「民間主導」で進められるとしても、政府にも相応の役割はあるというのが、アジアの関係者の共通認識だったのだが。両省のこうした消極姿勢には、強い疑問が残る。

この点、アジアの途上国政府からは、数こそ少なかったが、直接の参加がみられた。地元シンガポールの政府関係者はもちろん、インドから2名、カンボジアからも1名が熱心に参加していた。フィリピン政府からも関係者が派遣された。マレーシアからは、政府系のプロバイダーであるMIMOSの若手が参加した。

オーストラリア政府は最も積極的で、担当者が2名参加し、議論の進行に積極的に参加・協力した。彼らはジュネーブでのIFWP会議の際にも、「民間主導で調整活動、標準化を推進することはきわめて重要だ。ただし、過去の経験から民間だけで推進することの困難さをよく承知しているので、自分たちも“産婆役”として積極的な協力をしたい」と発言し、シンガポールでもそのとおりの役を果たした。もっとも、彼らのこうした積極姿勢の背景には、実はこうした活動をとおして「アジアの代表」となり、オーストラリアの政府・産業界のなかにおける自らの影響力を高めようという、政治的な野心があるとの観測もなされている。

米国政府は、問題の当事者として、積極的に対応することは当然といえば、当然だが、アジアでの会議に対しても、マガジナー大統領顧問は日程の都合により参加不可能となったが、ビデオテープによるメッセージを送って、米国政府の主張を確認し、民間側の努力を評価・尊重するとの発言を行い、また商務省の担当者を派遣するなど、終始その存在を強調していた。

日本政府の消極姿勢の理由としては、問題点について、少なくとも当面切

迫した課題は少なく、長期的な関心から情報参加しておけばいいという判断があったものと思われる。他の国際会議でもしばしば見られるが、自ら積極的に主張する内容はほとんどみえず、大勢をみきわめ、損のない方向に追従しておけばいいという、日本人に典型的な「日和見主義」ないし「常時受身」型の対応が現われたといえるだろう。この傾向は、IFWPを受けてその後成立したICANNでの会議でも、参加はしても主張はしないという形で、ずっと続いている。

4. 日本の民間側の対応

日本からは、民間側も、終始積極的にかかわってきた日本インターネット協会の高橋徹会長があいにく急遽欠席となったのに加えて、NTTの担当者も体調不良で不参加になるなどの不運もあって、シンガポールでのIFWP会の参加はきわめて少なかった。わずかにJPNICの丸山事務局長、グローコムのアダム・ピーク研究員、それに筆者を含めて数名が参加したくらいで、日本でのインターネットの普及度の高さを考えると、低調な参加だったことは否定できない。IFWPは「民間主導」のはずなのだが、日本ではそういう認識は弱いのだろうか。

欧米からはプロバイダーにとどまらず、メーカーはもちろん、情報産業協会、電子商取引協会といった情報産業関連の業界団体からも広く参加があり、関心の広がり示していた。これに対して、日本の民間業界は関心が薄く、メーカーからごく少数が個人的な立場で参加していただくくらいで、産業界としての正式な参加はまったくなかった。既存の勢力からみれば、インターネットの管理運用体制をめぐる問題は、まだまだ自らの産業的利害を脅かす問題とは見えなかったのだろう。

各国から日本に対する期待はきわめて高い。しかし、日本は官民ともにアジアのなかでのリーダーシップを積極的にはとろうとしない。インターネットのホスト数、ユーザー数では、アジアでは群を抜いて高い日本が、他人の

禪に乗ったまま、自らの問題として積極的な分担を引き受けようとししない姿勢が感じられた。

ドメインネーム問題は、「インターネット・ガバナンス」と総称されるさまざまな社会的課題のごく一部にすぎない。今後、インターネットをとおした電子商取引の普及に伴って、他にも国際的な協調活動をとおしてルールを定めていく必要があるさまざまな問題がある。そうした新しいシステムを作るにあたって、どういうルールを作るのか、システム自体をどうするのかという模索が起きている。抽象的だが、全体としてはそういうことが言えると思う。

日本の企業にはこれらの問題、特にガバナンスの問題に対して、これまでのかわり方はきわめて薄い。ネットワーク関連企業も、大なり小なりインターネットや情報ネットワークに大きなビジネス上の重みがあると思う。しかし、ネットワークビジネスに100%依存している企業がどれだけあるのかと考えると、日本では必ずしも多くない。逆にインターネットの問題が右へ行こうが、左へ行こうが、事業ユニットとしては問題になっても、企業全体の戦略としては多少の距離があると思う。

例えばマイクロソフトやYAHOOやNetscapeであれば、120%のステークをかけている感じがする。実際のかかわり方としては直接、間接の違いはあるが、インターネット・ガバナンスの問題に対しては、相当深いかかわりをしようとしている。

筆者自身、グローバルなルール作りと運用体制を作ろうとするプロセスに片足を入れてきたので言えることだが、できあがった枠の中で役員に立候補したり、実質的なポリシーを決めるということも大切だが、それ以前の、どういう組織を作るのか、どういう意思決定システムを作るのかという次元での争いや議論が起きているので、そこにかかわることがより重要だと痛感している。

よくグローバルスタンダードと言われるが、残念ながら日本の場合は、外から来たルールとして受け止め従わなくてはならないという傾向が強い。イ

インターネットの場合には、グローバルスタンダードをまず自分たちで作ろうという動きがあるのだが、日本や途上国はそのルール作りや議論に十分に参加することができていない。結果として、「席を空けて待っていたが発言がないのでこのルールでいいね」と、多く参加している米国やヨーロッパの人たちの主張が、全体の主張として通っていく可能性が高い。受身で議論に参加するだけでなく、全体的に議論をリードしていかなければ、自分たちが希望する形でのルール作りは難しい。

しかし英語を母国語としない日本や多くのアジア諸国では、英語での議論に主体的に参加できる人材の数が圧倒的に不足している。インターネット上での議論は、提案や反対意見への反論をしつこくやらないとなかなか主張は認められない。「日本政府が言ったから」ということだけでは、提案は通らない。インターネットの利用が今後さらに爆発的に拡大し、その影響力も、経済・産業・文化など、グローバルに広範に拡大することは必至であると考えれば、たとえ遠回りであっても、必要な人材の育成、そのための仕組みを考えることは、日本およびアジア諸国にとってきわめて重要かつ急務と思われる。

第6節 ICANNの発足とその後の展開

1. IFWP収束への混乱

シンガポール会議は、アジア側の発言も盛んで、とりあえず成功裏に終わったといえる。続いて、8月20～21日にはアルゼンチンのブエノスアイレスで中南米諸国の人々によってIFWP会議が開催され、盛会だったという。ここでも、欧米主導を警戒し、中南米地域の存在を主張することが、開催の強い動機であった。

こうして短期間で、米国、欧州、アジア、中南米と世界4カ所で会議が開

催されたIFWPだが、残された問題は、これら一連の議論の結果を、どこでどう収束し、実際の組織の立ち上げにつなげるかだった。しかし、その方法論はどこにも決められていなかった。

IFWPの幹事会では、8月の中旬から下旬にかけて、毎週2回の電話会議を開くなど、議論の収束方法をめぐり、延々と検討を続けた。紆余曲折の結果、いったんは9月中旬に米国ボストンで、ハーバード大学のバークマンセンターが主催し、新組織の統一規約案を仕上げる非公開の「交渉会議」を開き、その直後にIFWP主催による公開の「批准会議」を主催することが決定された。

しかし、事態は二転三転した。ピーク時には電話会議が1日おきに開かれたが、非公開の交渉はアンフェアだという批判や、新組織への移行に大きな影響力をもつIANAとNSIが交渉に参加すると確約しないかぎり意味がないとの主張も強く、CIXなどの主な構成団体のいくつかは、IFWPのプロセスは終わったとして、個別交渉に焦点を変えようとした。

IANAもNSIも明確に交渉に参加するとの態度を打ち出さずに徒らに時間が過ぎていった。ところが、9月初旬になって、非公開で進められていたIANAとNSIの直接交渉が予想以上に進展し、交渉会議は意味がないとして両者は参加しないとバークマンセンターから報告された。この結果、「批准会議」もキャンセルし、IANAとNSIによる最終案がまとまるのを待つことになった。しかし、それに不満な人々は、IFWPプロセスの継続を主張し、独自にボストンで草案作成会議を開催することになった。この時点で、IFWPは事実上分裂し、事態は混沌へと向かった。

IFWP幹事会での議論と平行して、メーリングリストに次々に報告が流され、さまざまな意見、思惑、うわさが飛び交った。新組織の規約についての主な対立点は、開かれた会員組織にするかどうか、組織のアカウントビリティ、透明性をどう確保するかといった条項だった。一方、そうした規約よりも、暫定役員にだれがどう選ばれるか、人事のほうが重要だとして、IANAとNSIにその候補者を推薦する動きも舞台裏で進行した。アジアでも、当然

それについての対応がはかられた。

9月14日、ごく短い時間であったが、筆者はたまたま訪米した機会にホワイイトハウスにマガジナー顧問を訪ねた。彼はIANAとNSIの交渉結果について楽観的で、その後物理的な会議による承認、あるいは、インターネット経由でのオンライン承認を行えば、月末の期限までに、少なくとも暫定で新体制はできあがるとの見通しを示した。

9月17日、IANAとNSIから、両者が合意に達した規約案がインターネット上で発表された。IANAの第4案でもある。ただし、新組織を「会員組織」にするかどうかという最大の問題点については、両者は合意にいたらず、会員組織とする方向を盛り込みながら、最終的には暫定役員会が決めるといういわば「棚上げ」措置で、時間切れを控え、暫定色の強い内容だった。この後、IANAは9月27日に独自に「第5案」を発表し、一方NISは米国政府との契約の終結・移行交渉に追われる展開となった。この間、関係団体、各国政府などは、個別に米国政府あるいはIANAなどにそれぞれの意見を伝達していった。

2. ジョン・ポステル氏の死とICANNの発足

結局、期限切れ直前の9月29日、米国商務省はNSIとの契約を1週間延長するとともに、IANAおよび他の団体から新組織の規約提案をあらためて受け付け、これに対するコメントを公募し、それらを検討した上で、最終的な移行案への実現交渉を行うと発表した。いったんは、IANAとNSI社とで合意に達したはずの新組織の構成方法だったが、結局、「最終案」はIANA単独で発表されたのだった。

そして、IANAは新組織ICANN (Internet Corporation for Assigned Numbers and Names) の発足へ向けて動き出し、10月中旬、ICANNの設立と初期役員11名が発表された。このなかには、アジアからの代表として、村井純慶應義塾大学教授も含まれている。

しかしICANNは設立直後に、大きな打撃を受けた。インターネットのIPアドレスやドメインネームの基本データベースの管理運用をはじめ、インターネット技術の標準化文書のとりまとめとそのデータベース化など、インターネットの根幹にかかわる部分を当初から一貫して管理し、そうした仕組みの国際化にもおおきく貢献してインターネットのグローバルな拡大を支えてきた中心人物である、IANAのジョン・ポステル氏を、10月19日、心臓手術の後遺症によって喪ったのである。ICANNそのものが、ポステル氏の意向を強く受けて発足したのだった。

ジョン・ポステル氏の喪失は、ICANNに限らず、インターネット全体にとって大きな損失であった。過去の功績者であるというだけでなく、複雑に錯綜する問題の解決と新体制発足の中心となる原動力を、まさに失ったのである。

それでも、ICANNは、ジョン・ポステル氏が中心になって選出したとされる、11名の役員によってともかくもスタートしたのである。そして、そのスタート当初から、役員の選出過程が密室でなされ、不透明であることなど、強い批判に晒された。また、その規約のなかには、「会員組織」にすることは明記されてなく、この面からも批判を浴びた。

米国政府商務省は、このICANNに対して、「できるだけ早期に選挙による会員組織に移行すること」など、いくつかの条件つきでインターネットのドメインネーム、IPアドレスの管理機能についての権限を米国政府から委譲する方針を発表し、両者で合意書を交わすことにより、ICANNを「認知」した。

11月初旬、ボストンで、ICANNによる第1回の「オープン会合」が開かれ、初期役員の紹介、設立の経緯の説明、今後の方針などが説明されたが、会場に集まった人々からは、これまでのプロセスを無視した強引な発足だという点で、強い批判が繰り返された。これらの批判を受けて、12月になって、会員組織作りについての助言委員会を、委員を公募した上で設置し、取組みが始められ、筆者もそれに参加した。

3. ICANNの組織構成

ICANNは、開かれたグローバルな組織としての実体を作らなければならない。このため、当初は年に4回、異なる地域で会合を開催していく方針としている。1999年に入って、3月にシンガポール、5月にベルリン、8月にはチリのサンチアゴと、まさに世界中を巡回して、新体制作りのための会合が重ねられてきた。それぞれ、正規の役員会、その前の一般会合、さらに、以下に述べる支持組織や各種の助言委員会などの会合が開かれてきた。そして、これらの会合をとおして、ICANNの組織構成が固められてきた。

支持組織 (Support Organization : SO) として、機能分野別に、Domain Name Support Organization (DNSO), Address Support Organization (ASO), PSO (Protocol Support Organization) という三つの組織が新しく創設されつつある。この三つのSOは、それぞれがCouncil (評議会) を設置し、その評議会が、ICANN本体の役員を各3名、計9名選出することになった。SOからの役員は、1999年中に選出された。

一方、ICANNを「会員組織」とするために、一般会員 (At-Large Membership) 体制作りも検討されてきた。一般会員は、地域構成のバランスをとりつつ、やはり評議会を構成し、そのなかから9名の役員を選出することになっている。この場合、まず一般会員の募集から始め、そのなかから評議会のメンバーを選挙で選出し、さらに役員を選ぶという複雑なステップが予定されているため、第一陣が選出されるのは2000年後半とみられている。

最終的には、このSO9名、一般会員からの9名、計18名に加え、専任CEOを加えた19名が、ICANNの正規の役員会を構成する。

さまざまな決定事項は、原則として、まず機能別のSOで検討し、原案を作る。案件によっては、さらにSOのなかにワーキンググループが設置される。原案がオンライン、オフラインでの討議を経てSOレベルで修正・決定されると、役員会に提出され、その審議を経た上で正式に決定される段取り

となっている。

また、会員組織のあり方について検討する「Membership Advisory Committee (MAC)」, DNSのルートサーバーの運用体制を技術面から検討する「DNS Root Server System Advisory Committee (DNSRSSAC)」, 各国政府からなる「Government Advisory Committee (GAC)」といった、テーマ別の課題について助言するための委員会も設置され、活動を開始している。

このほか、役員会については、「Independent Review Panel (独立審議委員会)」によって、規約から逸脱していないかを審議するという、「チェック・アンド・バランス」の仕組みが用意された。

これらは、インターネットのグローバルな特質を反映し、原則として世界中の地域からバランスのとれた組織構成にすることで合意されている。今後の情報社会の中心となるインターネットの分野で、いわばこれまでの電気通信におけるITU（国際電気通信連合）に相当する、新たな国際機関を、民間主導で作り出す重要な試みといえる。

第7節 教訓と今後の課題

1. ICANNは貴重な先例

インターネットの管理運用について、グローバルに、オープンですべての勢力を満足させる仕組みを、短期間で、民間主導で、非営利で、しかも各国政府・国際機関を満足させるような機能・体制のものを作りあげるというのは、実際にかかわってみるとわかるが、きわめて困難で無謀な試みだといえる。必要とされる時間と資金面でみれば、非力な組織ほど重い負担となるのである。

それでも、グローバルに議論を重ねることをとおして、大きな合意点（と対立点）が浮かびあがり、それに基づいた組織案が曲がりなりにもできたの

は、多くの関係者の努力の賜物である。いまはまだ問題解決の端緒についたところにすぎないが、今後の取組みを通じて、さまざまな知見、教訓が得られるようになるだろう。

ICANNが取り扱うドメインネームとIPアドレスの管理運用という問題は、インターネットの運用上重要な問題ではあるが、それでも現在インターネットがかかえている「ガバナンス」全体の課題からいえば、数多くある問題点の一部にすぎない。他にも、電子商取引の普及に関連してのセキュリティや認証制度などの標準化とその運用問題、暗号問題、ボルノなどコンテンツ規制問題など、いずれも国際的に協調体制を確立することが求められている。

かといって、これら分野別の問題が発生する都度、今回のIFWPのような臨時組織を立ち上げ、合意を作りだしていくことは、時間的には無駄もあり、非生産的である。IFWPは、最初に意思決定のルールがまったく制定されなかったために、実務を優先させる利点はあったが、最終段階で意思決定ができず、混沌を制御できないという大きな欠点をさらけ出した。

これまでのインターネットの発展を支えてきたコミュニティと、最近になって大きく拡大したインターネットの利用者、利害関係者、ビジネス関係者とは、同じ課題をめぐっても、利害、価値観、方法論がまったく異なる。ここに問題の難しさ、複雑さがある。こうした問題は、ただ市場原理だけに委ねて、民間側だけで解決できるとは限らない。そうかといって、旧来型の国際機関や、既存利害に支配されがちな官僚組織主体の政府機関が有効な解決策を提起できる保証はない。ICANNによって経験されている「試行錯誤」とその教訓とは、今後のサイバースペースにおける国際的な課題に取り組む際の、貴重な先例を提供する可能性が強いといえるだろう。それだけに、そのプロセスに直接かわかることは、おおいに意義があるといえる。

2. グローバルにフェアな方法とは

ドメインネーム問題一つをとってもそうだが、インターネットをめぐる問

題は、ともすると米国主導での解決になりがちだ。インターネット成立の歴史的経緯、今の普及事情などからいって、どうしても、そうなりがちなことは否定できない。現実問題としても、議論に主体的に参加するのは米国人、米国の企業・組織が圧倒的に多い。

これに対し、ヨーロッパ諸国も、アジアのわれわれも、時に異議を唱え、抵抗し、しかし、基本的には協調して、ともに難題の解決を目指してきたのである。筆者自身、インターネットの業界団体であるアジア太平洋インターネット協会の事務局を預かっており、あまりに米国一辺倒の解決が提唱される場合には、その問題点を指摘し、警鐘を鳴らすことにしている。

例えば、アジアでは、政府と民間の境界線が、少なくとも欧米諸国ほどには明確に引かれていない。米国政府は、当初、ドメインネームを管理運用する新国際組織には政府の人間は関与すべきではないと強く主張していた。しかし、実際問題としてアジアの途上国の多くは、インターネットの運用を政府系の学術研究機関が担当しているところが多く、欧米流の原理原則だけでは現実に解決できない国もまだまだ多い。こうして、ICANNにも「政府助言委員会 (GAC)」ができたのである。現実には、GACのみならず、ICANNのさまざまな意思決定に対して、米国政府は、少なくとも2000年9月の合意期限終了までは、「監視」と「指導」を続けることになっており、現に、相当強い影響力を行使している。ICANNがフルに機能するようになったとき、米国政府がはたして本当に一切の関与を終結するのか、疑問も残る。

グローバルなバランスという点では、新組織の「会費」をめぐる激しい論争になった。米国側の人々は、単純にコストがかかるのだから、20ドルでも50ドルでも実費に応じた会費をとるべきだと主張する。一方、途上国の側に立つ人々は、可能なかぎり広範な参加を確保するために、少なくとも当初は無料にすべきだと主張した。

実際に、途上国でインターネットの管理に携わっている人たちのなかには、月収が200ドル以下といった例も珍しくない。アジアでいえばインドネシアや中国、カンボジアやラオス、あるいはアフリカ諸国の人たちなども、国際

会議に参加するのも経済的に容易ではなく、組織としても参加し難い状況がある。ところが、先進国の人たちは、そういう実態を知らずに、「インターネットを使えるのだから、パソコンも買えるし、途上国でも中産階級以上に属すだろう。だったら、20ドルくらい問題なく払えるはずだ」と主張するのである。

彼らは「無料にすると組織的な不正が発生しやすい」という。途上国側からは「豊かな国なら、1人20ドルでも50ドルでも、不正のコストとしては無視できる安い金額で、結局豊かな側が支配しやすくなる。会員を合計2000人、会費を50ドルと想定しても、総額10万ドルにしかない。これはICANNのCEO 1人の給与予定額の3分の1、6億円の年間予算の2%にも満たない」と指摘した。結果、途上国側の意見がとおり、当初は会費は無料と決定された。

3. 日本・アジアには大きな負荷も

問題は、経済的なことにとどまらない。ほとんどの場合、議論はオンライン上で、インターネットのメーリングリストを利用して行われる。ということは、膨大な、そしてしばしば大変冗長な英語の議論を拾い読みし、かつ自分の主張を英語で展開しないと、議論に「参加」したことにならない。存在が認知されないのだ。当然とはいえ、日本人をはじめ、英語を母国語としないアジアの各国からの人間にとって、これは大きなハンディである。国際ビジネスの世界そのものがそうだとしまえばそれまでだが、特に「言葉」による論議、論理が決定を大きく左右するインターネットでは、これは決定的なハンディとなりかねない。

こうした、地球上の異なる現実を踏まえると、何がグローバルにフェアなのか、一概に決めることはとても難しい。だれも正解をもっていないのだ。

インターネットのガバナンス全体を担当する単一の国際組織を新しく設立することは、困難だし、有効でもないだろう。しかし、世界中に広がるイン

ターネットの多様な関係者が日常的に意見を交換し、問題解決の土台となる相互理解を推進する土俵を共にしておくことは、重要だし、意義があるだろう。

そうした新しいフォーラム作りの必要性は、IFWPからICANNへといったプロセスをとおして浮び上がってきた認識でもある。事実、米国のシンクタンクなどの間では、ICANNをめぐる動きをきっかけとして、国際的にインターネットの社会政策上の問題を分析・研究するプロジェクトが始まっている。例えばアスペン研究所の「インターネット・ポリシー・プログラム」などはその代表例であり、対立する当事者を招いて非公開の会合を開くなど、問題解決への積極的貢献を行おうとしている。また、ICANNの実務面では、ハーバード大学の法学部バークマンセンターが、戦略研究・人的貢献の両面から、多大な役割を果たしている。

現状では、インターネット資源が集中している米国と、これに続く欧州諸国からの参加がきわめて盛んであるのに対して、アジアをはじめ、途上国など他の地域からの参加は非常に少ない。ICANN本体は、役員会に日本から村井純氏が選出され、アジアからの最低限の参加が確保されてきたが、DNSO、PSO、ASOなどの支持組織の構成になると、アジア側から出せる人間はきわめて少なく、このままではたとえ「枠」は用意されても、実際にそれを満たすことができるアジアの代表はきわめて少なくなる可能性が強い。そうすると、オーストラリア、ニュージーランドなどが、「アジア代表」となり、実質的にはより欧米文化が主導する形での展開とならざるをえないだろう。

それは、インターネットの発展が先進国に偏重している現状をより促進し、ひいてはサイバースペースにおいても、先進国と途上国との経済ギャップが急激に拡大する事態を追認する方向に動くだろう。

4. 人材育成が決定的に重要

今後、インターネットの商用利用の拡大、特に電子商取引の拡大などに伴い、ICANNとその下部組織が決定する体制、仕組みは、グローバルなインターネット利用のあり方に決定的な影響をもつものと思われる。

例えばDNSOでは、登録商標との関係をはじめ、新しいドメイン名の決定方式など、通常の企業活動にも大きく影響する事項を扱う組織となる。こうして、ICANNはインターネット関連企業はもとより、一般企業のビジネスにも大きな影響を与えるようになることは間違いない。

こうした動きにどこまでアジアの声が反映できるか、そのなかで、官民を問わず、日本の関係者の役割があらためて問われている。特に、今後のことを考えると、長期的な視野に立って、人材の要請を真剣に考えることが重要な課題と思われる。

ICANNをめぐる論議では、インターネットの技術分野についての専門知識に加えて、実践的な法律知識、特に組織の設立・運用や、意思決定プロセスに法律的知識を応用する実務的な力が必要であることが明確になった。それも、多くの関係者による錯綜した討論をまとめて規約案などの形での草案を起草したり、議事録を作成したり、あるいは議長役として討議をリードするといった、リーダーシップを発揮するだけの力が必要とされる。もちろん、企業活動の実務、経済的な影響など、実社会での実務経験と知見も要求される。

インターネットという、変化発展が急激に起きている分野で、このような力量をもつ人材、アジア諸国にも貢献できるだけの人材を発掘、育成することは、特に日本では容易ではない。しかし、それだけに戦略的な重要度が高いことはもはや否定できない。

〈参考URL〉

IFWP	http://www.ifwp.org
IANA	http://www.iana.org
ICANN	http://www.icann.org
NSI	http://netsol.com
米国商務省NTIA	http://www.ntia.gov
ホワイトペーパー（日本語訳）：	
GLOCOM	http://www.glocom.ac.jp
JPNIC	http://www.nic.ad.jp
郵政省報告書	http://www.mpt.go.jp

〈参考文献〉

- 村井 純『インターネット』岩波新書，1995年
会津 泉『進化するネットワーク』NTT出版，1994年。
浜野保樹『極端に短いインターネットの歴史』晶文社，1997年。
ハワード・ラインゴールド／会津 泉訳『バーチャル・コミュニティ』三田出版会，1995年。
『日本インターネット協会ニュース 特集「ドメインネーム新時代の展望」』1998年10月号。