

## 主要記事の要旨

### インターネットガバナンス —インターネットの世界的普及と国際管理体制の課題—

山口 広文

- ① 今日、日常生活からビジネスまで、社会生活の様々な局面で、インターネットが欠かせない情報ツールとなっている。インターネットの利用は、1990年代から現在に至るまで、世界的に急速な増加傾向が続いており、止まる様子はない。2005年末の段階で、全世界で10億人を突破したと見積もられている。世界の総人口64億8000万人に対して、15.4%の普及率となる。5年間で3.4倍の増加となっている。2007年末には、13億3000万人に達するものと予測されている。アジア・太平洋地域（日本を除く）の急成長、特に人口規模が巨大な中国とインドにおける普及の進展が顕著に表れている。
- ② このインターネットが世界的に円滑に機能していく上では、その仕組み中で最も重要な要素として、ネットワークに直結したコンピュータに個々に付与されたIPアドレスやドメイン名というものがある。いわば、一家の住所や電話番号に相当する。インターネットの安定した利用にとって、IPアドレスの付与とこれに対応するドメインネームの登録に関して、全世界的に管理・調整する仕組みが必要となってくる。
- ③ インターネットは、アメリカ政府の関与のもとに構築され発展してきた経緯があり、1998年9月に設立されたICANN（The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers）というアメリカの非営利団体が、アメリカ政府の監督のもとで、IPアドレスとドメイン名を国際的に管理する中核的役割を担っている。
- ④ 近年、こうしたアメリカを中心とするインターネットの国際的管理体制に対して、中国、インド、ブラジルなどの発展途上国が、ICANNを中核とする現行体制を批判し、より各国政府の参与が可能な、国連のもとでの管理体制の構築を主張し、2003年と2005年に開催された国連主催の世界情報社会サミットにおいて、「インターネットガバナンス」の問題として、大きな論点の一つとなった。
- ⑤ 世界情報社会サミットでは、インターネットガバナンスの今後の方向性について、特に具体的合意をみなかった。そして、国連主催の国際的討議の場としてインターネットガバナンスフォーラムの設置が決まり、2006年から5年間をかけて、インターネットに関する様々な世界的課題について、広範な関係者が参加して論議が続けられることとなった。
- ⑥ 我が国にとってもインターネットは不可欠の存立基盤の一つであり、インターネットガバナンスの問題についても、官民双方で関心を高め積極的に取り組んでいくことが重要と考えられる。

# インターネットガバナンス —インターネットの世界的普及と国際管理体制の課題—

山口 広 文

## 目 次

はじめに

### I インターネットの世界的普及

- 1 世界的に拡大を続けるインターネット
- 2 インターネットにおけるアメリカの地位

### II インターネットガバナンスの現状

- 1 インターネットのしくみ
- 2 IPアドレスとドメイン名
- 3 ICANNの設立
- 4 ICANNの現状
- 5 ルートサーバーシステム

### III 浮上したインターネットガバナンス論議

- 1 世界情報社会サミット
- 2 ジュネーブ会合
- 3 インターネットガバナンス作業部会報告
- 4 チュニス会合
- 5 インターネットガバナンスフォーラム

おわりに

## はじめに

今日、個人間の連絡、ショッピング、企業間の取引など、日常生活からビジネスまで、社会生活の様々な局面で、インターネットが欠かせない情報ツールとなっている。2005年末には、全世界でインターネットを利用する人口が10億人を突破し、なお増大を続けている。我が国においても、現在、8000万人を超えるインターネット利用者があるものとみられている。既に、全世界的に不可欠な社会基盤となっていることは疑いないといえる。

このインターネットが世界的に円滑に機能していく上では、その仕組み中で最も重要な要素として、ネットワークに直結したコンピュータに個々に付与されたIPアドレスやドメイン名というものがある。これが全世界的に適切に管理されることが、インターネットの安定した利用にとって不可欠な要件となっている。しかしながら、インターネットが既に日常的な存在となっているだけに、かえって、その存立の根幹となるこのIPアドレスやドメイン名の国際的な管理体制の問題は余り一般には意識されていない。

インターネットがアメリカ政府の関与のもとに構築され発展してきた経緯から、現在、ICANNというアメリカの非営利団体が、アメリカ政府の監督のもとでIPアドレスとドメイン名を国際的に管理する上で中核的役割を担っている。

ところが近年、こうしたアメリカを中心とするインターネットの国際的管理体制に反発し、その改変を求める論議が、発展途上国の中から提起され、2003年と2005年に開催された国連主

催の世界情報社会サミットにおいて、「インターネットガバナンス」の問題として、大きな論点の一つとなった<sup>(1)</sup>。

今後も、国連主催の国際会議において、インターネットに関する様々な問題とともに論議が続けられる予定であり、現在もなお、国際社会の重要な関心事の一つとなっている。

本稿では、こうしたインターネットガバナンス、すなわちインターネットの国際的管理の問題について、その基本的な仕組みと国際的管理体制の現状、国際的論議の展開について概観し、今後の我が国の対応を考える上での参考に供したい。

## I インターネットの世界的普及

### 1 世界的に拡大を続けるインターネット

インターネットの利用は、1990年代から現在に至るまで、世界的に急速な増加傾向が続いており、止まる様子はない。2005年末の段階で、全世界で10億人を突破したと見積もられている。世界の総人口64億8000万人に対して、15.4%の普及率となる。

1998年末には1億3000万人であり、2000年末には2億9000万人の水準であったが、その後、着実に増加傾向をたどってきた。5年間で3.4倍の増加となっている。2007年末には、13億3000万人に達するものと予測されている<sup>(2)</sup>。

1998年末から2005年末までの7年間の変化をみると、全体的な増大傾向の中での、地域別国別の増勢が様々であり、インターネット利用の世界的な分布図に大きな変化がみてとれる。

まず、1998年末にはアメリカは全世界のユーザーの48%を占めていたが、2005年末には20%となり、かなりシェアが低下してきた。普及率

\*本稿で用いたインターネット情報は、すべて2007年7月17日時点のものである。

(1) この問題を取り上げた記事、論文は少なくないが、専らこれを取扱った図書としては、以下のものがある。問題の背景や2004年秋までの国際的な動きについて、詳述されている。

会津泉『インターネットガバナンス—理念と現実』NTT出版、2004。

(2) アクセスメディアインターナショナル社調査（以下の資料に内容掲載）

丸山由紀「世界のインターネット普及状況」『インターネット白書 2006』インプレスR&D、2006、pp.372-384。

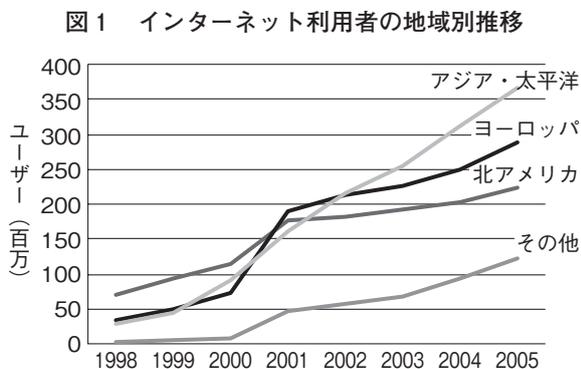
が68%と高水準の域に達し、増加率が相対的に鈍化したためである。それでも、一国として世界最大のユーザー数を擁するインターネット大国であることに変わりはない。

これに対して、ヨーロッパは、アメリカを上回るペースで、この7年間に約8.7倍に増加し、世界の中での比重を高めた。

同様に我が国も、7年間に約5倍の増加を示し、2005年末の段階では、国別のユーザー数では、アメリカ、中国に次ぐ第3位に位置する。ただ、世界の中でのシェアは、やや低下傾向にある。

こうした、アメリカ、ヨーロッパ、日本の動向に比べると、アジア・太平洋地域(日本を除く)の急成長が顕著に表れている。7年間に約20倍と、アメリカ、ヨーロッパ、日本に比べて、はるかに高いペースで増加を続けている。中でも、人口規模が巨大な中国とインドにおける普及の進展が、アジア・太平洋地域における増加傾向を押し上げている。

この結果、北アメリカ(アメリカとカナダ)が



(出典) アクセスメディアインターナショナル社の調査データをもとに筆者作成

22%、ヨーロッパが30%、アジア・太平洋(日本を含む)が36%と、これら3地域が鼎立しつつ世界全体の9割近くを占めている。

なお、今のところユーザー数自体はまだ大きなものではないが、ラテンアメリカやその他の地域(中東・アフリカ)で、ユーザー数の増加が著しく、今後比重を増していくものとみられる。

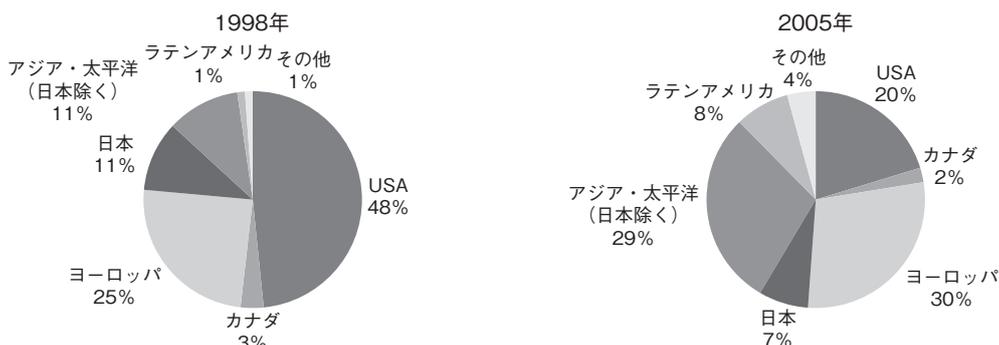
参考までに、別の資料をもとに国別のデータをみると、中国は、1999年末から2005年末にかけて約19倍に増加し、アメリカに次ぐユーザー数を擁するに至った。インドも、同じ時期に急成長を遂げ、国別では世界第4位となり、今後、上位の日本を追う勢いをみせる(表1参照)

表1 インターネット利用者上位15カ国

順位	1999年末		2005年末	
	国名	利用者数(百万人)	国名	利用者数(百万人)
1	アメリカ	110.8	アメリカ	197.8
2	日本	18.2	中国	119.5
3	イギリス	14.0	日本	86.3
4	カナダ	13.3	インド	50.6
5	ドイツ	12.3	ドイツ	46.3
6	オーストラリア	6.8	イギリス	35.8
7	ブラジル	6.8	韓国	33.9
8	中国	6.3	イタリア	28.8
9	フランス	5.7	フランス	28.8
10	韓国	5.7	ブラジル	25.9
11	台湾	4.8	ロシア	23.7
12	イタリア	4.7	カナダ	21.9
13	スウェーデン	4.0	インドネシア	18.0
14	オランダ	2.9	メキシコ	16.9
15	スペイン	2.9	スペイン	15.8

(出典) Computer Industry Almanac社ホームページ  
<http://www.c-i-a.com/pr1199.htm>  
<http://www.c-i-a.com/pr0106.htm>

図2 インターネット利用者数の地域別シェア(1998年、2005年)



(出典) アクセスメディアインターナショナル社の調査データをもとに筆者作成

照)。

このほか、韓国、ロシア、インドネシア、メキシコといった国々が上位に進出してきている。中国、インドを含め、経済成長力に富んだBRICsあるいは新興諸国での増勢が顕著である。

## 2 インターネットにおけるアメリカの地位

こうして、インターネットの利用面での各国のシェアが変化し、1990年代にみられたようなアメリカの一極集中的な地位は薄らいできている。しかしながら、他の側面からみると、アメリカの影響力には、なお決定的あるいは支配的な一面があると考えられる。

もともとインターネットの構築と利用は、後で触れるように、アメリカ政府の研究開発プロジェクトとして推進されてきた経緯もあり、その中核となる先端技術、それを応用した製品・サービスの提供においては、アメリカ企業は他の追随を許さない強みをみせている。

それを象徴するものは、パソコンの心臓部にあたるCPUでのインテル社、パソコンを動かす基本ソフト(OS)でのマイクロソフト社、インターネット上の情報検索サイトを運営するヤフーやグーグルといった企業群であり、それらは全世界のインターネット・ユーザーの日々目に触れる存在であり、インターネット関連の技術面と産業面でのアメリカの優位性を象徴している。

さらに言うならば、第2次世界大戦後は、インターネットの出現を待つまでもなく、国際通信体制の運営や、出版、ニュース報道、映画・放送番組、電子情報サービスなどの国際的な情報流通に関する分野で、世界的に強い影響力、優位性を発揮してきた。インターネットの世界の普及は、こうした情報分野でのアメリカの優位を一層強化しているとみられる<sup>(3)</sup>。

また、世界的なインターネット利用に際して

のデータの流れについていえば、アメリカを中心として伝送路が形成されている。

インターネットのデータ伝送は、インターネットサービスプロバイダー(ISP)と呼ばれるインターネット接続業者が構築するバックボーン(基幹)回線網を通してなされている。

この回線網は、アメリカを中心に世界的に張りめぐらされており、図3に示されているように、北アメリカ・ヨーロッパ間と北アメリカ・アジア間に大規模な容量の回線網が構築されている。日本とヨーロッパの間でインターネット上の情報のやり取りがなされる時も、アメリカ経由の回線網でつながっていることが多いことになる。

もちろん、ユーザーにとっては、インターネットの利用上、特段意に介されることではないが、全世界的なインターネットの運営においては、やはりアメリカの発言力を支える重要な要素とみることはできよう。

さらに、インターネットに関連してアメリカの存在がグローバルアップされるのは、このインターネットの国際的な管理(インターネットガバナンス)の問題である。

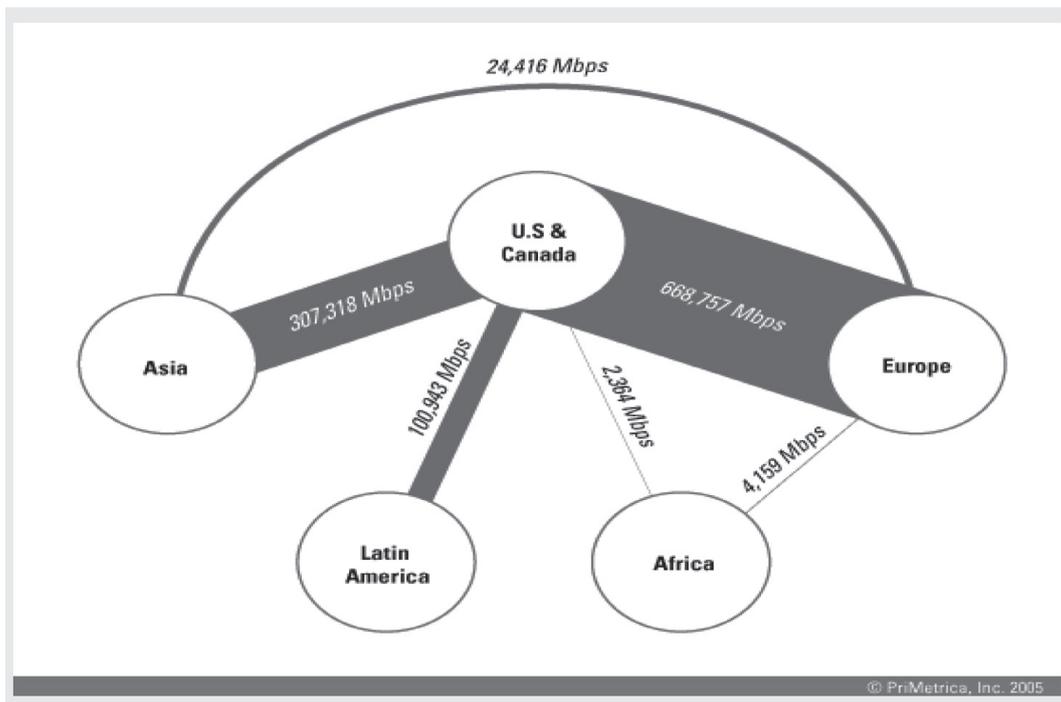
世界的規模で利用されているインターネットは、分散型のネットワークであり、特に集権的あるいは公的な管理機構があるわけではない。

これが全体として円滑に機能するためには、技術的規準や後述するIPアドレスとドメインネームのような基本的要素に関する一定のルールを設定し、それに基づく管理機能を担う組織が必要である。

国際電気通信連合(ITU)、国際標準化機構(ISO)、世界知的所有権機構(WIPO)、世界貿易機関(WTO)などの様々な関係の国際機関が、各々の役割にもとづくインターネットへのアプローチを行っている。こうした政府間組織のほかに、いくつかのインターネット関連の非政府間組織が重要な役割を果たしており、本稿

(3) 山口広文「インターネット時代の情報をめぐる国際的優位性」『レファレンス』52巻1号, 2002.1, pp.9-31.

図3 地域間のインターネットのデータ伝送容量 (2005年)



(出典) TeleGeography社ホームページ

([http://www.telegeography.com/ee/free\\_resources/figures/gig-02.php](http://www.telegeography.com/ee/free_resources/figures/gig-02.php))

(注記) データは、2005年央のもので、1000 Mbps以下の回線は省略されている。  
“Global Internet Geography 2006” TeleGeography社刊に所収のデータ

で中心的に取り上げるICANNは、その中核的存在ともいえる。もともとインターネットの誕生・発展に、アメリカ政府が決定的な役割を果たしてきた経緯から、こうした組織の動きに対してもアメリカの影響力は大きいとみられている。

## II インターネットガバナンスの現状

### 1 インターネットのしくみ

現在の日本においては、インターネットが余りにも日常的な存在と化して、「インターネットとは何か?」といったことが意識に上ることはほとんどないであろう。

改めて確認すれば、まず、コンピュータどうしを結ぶネットワークであるということである。電話のネットワークのように、音声を受け渡す役割の端末機を結んだものではない。

さらに、コンピュータ間で情報のやり取りが

円滑に行われるために、TCP/IPという特定の通信プロトコルを共通に用いて接続されている<sup>(4)</sup>。ここでプロトコルというのは、ネットワーク上でデータをやり取りするための約束事、共通の規則という意味である。なお、インターネット上でのデータの伝送は、パケット通信といって、送信内容(データ)を小さな単位(パケット)に分けて行われる方式である。

次に、重要な特徴は、全世界的なコンピュータネットワークということである。「全世界的な」とは、単に国を越えてつながっているということではない。電話のように、まず国内をカバーするネットワークがあって、それが国単位どうしで接続されて外国と通信できるというシステムとは、本質的に異なっている。まさに、全世界的な規模で一体的に結ばれたネットワークである。

さらに、分散型の処理システムを持つネットワークである。網目状のネットワークの中を、

(4) TCPはTransmission Control Protocol、IPはInternet Protocolの略号である。

データは、ルーターと呼ばれる無数の中継器を介して目的のコンピュータまで運ばれる。通過ルートも一通りではない。電話のように、加入者が何段階かのピラミッド型に組織された中継局を経由して結ばれるような集中型の処理システムとは根本的に異なる。

## 2 IPアドレスとドメイン名

こうした全世界的な分散型のコンピュータネットワークであるインターネットにおいて、実際の情報のやり取りが確実・円滑に行われるためには、情報をやり取りする相手先と送受信元が、ネットワーク上で特定されることが必須の要件となる。

郵便であれば住所、電話であれば電話番号にあたるものが、インターネット上で必要ということである。

そこでインターネット上に直接つながっているコンピュータ（ホストコンピュータ）に対して、「IPアドレス」という符号が割り当てられている。これは、コンピュータを識別するコード名であり、英語のアドレスに住所という意味があるように、まさに、ネット上のコンピュータの住所にあたるものである。

ただし、このIPアドレスは、一定の桁数の数値を並べたものであり、機械的な処理には支障は無くとも、人間が識別して使用するにはなじみにくい。そこで、ドメイン名と呼ばれる文字列で表わされた表示が用いられている。

トップレベルドメイン、goは第2レベルドメイン、ndlは第3レベルドメイン、wwwは第4レベルドメインと呼ばれる。

インターネット上での情報のやり取りが、混乱なく行われるためには、個々のホストコンピュータに付与されるIPアドレスとドメインネームは、全世界に唯一のものでなければならない。別々のコンピュータが、同じIPアドレスやドメインネームを持つことは絶対に避けなければならない。

そのためには、IPアドレスの付与とこれに対応するドメインネームの登録に関して、全世界的に管理・調整する仕組みが必要となってくる。

現在、その役割を担う組織として、The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN、一般にアイキャンと呼ばれる。) という非営利法人が、アメリカ合衆国・カリフォルニア州に設立され運営されている。

現在、全世界で使用されているドメイン名は、分野別トップレベルドメイン (gTLD: generic TLD) と国コードトップレベルドメイン (ccTLD: country code TLD) に分かれる。この違いは、トップレベルドメイン (ドメイン名の右端) の性格による。

例えば、国立国会図書館のドメイン名は、「www.ndl.go.jp」であり、国際図書館連盟 (IFLA) のドメイン名は、「www.ifla.org」である。

図4 インターネット上の国立国会図書館

(IPアドレス) 210.128.252.172 = www.ndl.go.jp (ドメイン名)

“ndl” は、National Diet Libraryの略号

例えば、国立国会図書館のIPアドレスは、「210.128.252.172」である<sup>(5)</sup>。これに対応するドメイン名は、「www.ndl.go.jp」である。

なお、ドメイン名のうち、右端から、jpは

当館のドメイン名の末尾は、「.jp」となっており、これは国ごとに割り振られたものである。これに対して、IFLAのドメイン名末尾の「.org」は、国とは関係なく設定されたものの

(5) この4組の数字を並べたものは、IPv4 (IPバージョン4) と呼ばれるこれまで多く使われてきたタイプで、32ビットの情報量を持ち、約43億個のIPアドレスが設定できる。これでは、全世界的な利用の増大に対応できないので、新たに利用が進みつつある次世代のIPv6は4倍の情報量を持ち表示も異なる。

一つである<sup>(6)</sup>。

分野別に設定されているgTLDには当初、一般に使用可能な「.com」「.net」「.org」と、一定の制約要件がある「.edu」「.gov」「.mil」「.int」の7つがあった。ICANN設立後の2000年11月に、7つの新gTLD（「.biz」「.info」「.name」「.pro」「.museum」「.aero」「.coop」）が追加されて以降、さらに新たなgTLDが追加されてきた結果、現在19種のgTLDが設けられている（表2参照）。

現在、全世界でgTLDの登録数は、2006年末で8,012万件に上っており、そのうち「.com」ドメインが74%、次いで「.net」ドメインが11%を占めている<sup>(7)</sup>。なお、この数字には、

データが非公開の4種のgTLD（.edu/.gov/.int/.mil）は含まれない。

国・地域に割り当てられているccTLDは、現在250が設定されている。国名に対応する文字としては、国際標準化機構（ISO）で規定されている2文字の国コード（ISO3166）が原則として使用されている。日本は、「.jp」である。

ccTLDは、本質的には、各国内の登録者向けのものであるが、一部には、世界中から登録可能としている国もある<sup>(8)</sup>。

我が国のccTLDである「.jp」ドメイン名には、分類すると属性型（組織種別型）、地域型、汎用に分けられ、全体で12種のドメイン名がある（表3参照）。

表2 gTLDの種別

gTLD		用途
従来からあるgTLD	com	商業組織用
	net	ネットワーク用
	org	非営利組織用
	edu	教育機関用
	gov	米国政府機関用
	mil	米国軍事機関用
	int	国際機関用
新gTLD	info	制限なし
	biz	ビジネス用
	name	個人名用
	pro	弁護士、医師、会計士等用
	museum	博物館、美術館等用
	aero	航空運輸業界用
	coop	協同組合用
	jobs	人事管理業務関係者用
	travel	旅行関連業界用
	mobi	モバイル関係用
	cat	カタロニアの言語／文化コミュニティ用
	asia	アジア太平洋地域の企業／個人／団体等用
	tel	IPベースの電話番号用

（出典） JPNICホームページ 〈<http://www.nic.ad.jp/ja/dom/types.html>〉

表3 .jpドメインの種別

属性型・地域型ドメイン名	
ad	JPNIC会員
ac	大学系教育機関
co	一般企業
go	政府機関
or	会社以外の団体
ne	ネットワークサービス
gr	任意団体
ed	小・中・高校など主に18歳未満を対象とする各種学校
lg	地方公共団体
地域型	都道府県名、政令指定都市名、市町村名
汎用JPドメイン名	
ASCII	ASCII(英数字)によるもの
日本語	日本語の文字列を含むもの

(6) これら以外に、インターネットインフラ用のTLD（Infrastructure TLD）があるが、ユーザー用のものではないので、説明は省略する。

(7) ICANNによる集計データ、（出典）JPNICホームページ 〈<http://www.nic.ad.jp/ja/stat/dom/gtld.html>〉

(8) 一例としては、太平洋上の島国ツバルの「.tv」は、tvがテレビジョンの略称でもあることから、放送関係企業などに好評で、ツバル政府はアメリカの企業にこのドメイン名の使用权を売却し、その後リース料収入を得て貴重な国家財源としている。

属性型の場合、組織種別に応じて、セカンドレベルが9種に分かれ、例えば当館の場合、政府機関用の「.go」(www.ndl.go.jpの下線部)が用いられている。

「.jp」ドメイン名の登録数は、2007年初の時点で、総数88.2万件、うち属性型・地域型ドメイン名が36.4万件、汎用JPドメイン名が51.9万件となっている<sup>(9)</sup>。

### 3 ICANNの設立

ICANNを中心とするインターネットの国際的管理体制について述べる前に、その設立に至る経緯に簡単に触れる必要がある。

インターネット形成の発端は、1969年にアメリカ国防総省の高等研究計画局(ARPA: Advanced Research Project Agency<sup>(10)</sup>)が、全米規模の実験的なコンピュータ・ネットワークであるARPANETの構築を開始したことにさかのぼる。

このARPANETは、複数のコンピュータ間を複数の経路でつなぐ分散型のネットワークとして設計された。当時米ソ冷戦のさなか、核戦争のような事態の中で、ネットワークの一部に損壊が生じて、残りの部分が機能するようなネットワークの構築が意図されていたのである。最初は、4つの大学のコンピュータを接続するところから始まった。

その後、ARPANETは、主に学術研究目的で研究者による利用が徐々に広がっていった。1973年からは、海外からの接続が行われるようになり、以後、国際的な広がりを見せていく。

また、1970年代には、現在インターネットで用いられているTCP/IPというプロトコル(通信上の規準)が開発されている。

1980年代になると、コンピュータネットワークの中心は、全米科学財団(National Science Foundation: NSF)のNSFNETに移行した。NSFNETは、ARPANETと接続しつつ別システムとして構築され、1986年から運用が開始された。その後、学術研究用ネットワークとして急成長を遂げて、アメリカ各地の大学間を結び、海外ともつながった。

1980年代の終わり頃には、アメリカを中心に世界十数万のホストコンピュータをつなぐに至っていた。1995年には、NSFNETは実験段階を終えて、新たなインターネットの基幹システムとして再構築され、利用範囲の制限も撤廃された。以後、インターネット利用は世界的に爆発的な拡大をみせることとなった。

こうした、インターネットのアメリカ政府(国防総省、NSF)主導の実験的段階から、実用的な利用の段階に移り、その利用も世界的な広がりを見せていく中で、インターネット利用の核心ともいえるIPアドレスとドメインネームの管理体制も、整備・再編される必要が生じた。

この問題について、官民で検討がなされたが、1998年6月、いわゆる「ホワイトペーパー」が作成され、アメリカ政府としての方針が示された<sup>(11)</sup>。

このペーパーは、正式には、「インターネットの名前およびアドレスの管理」と題され、管理業務を民間の非営利組織に移管する方針を示したものである。この中では、新しい体制に求められる原則に関して、①安定性、②競争、③民間によるボトムアップ的な調整活動、④インターネットを代表するものについて言及している。

その趣旨は、次の通りである。

(9) 株式会社日本レジストリサービス(JPRS)ホームページ〈<http://jpinfo.jp/stats/domains.html>〉

(10) 後に、DARPA: Defence Advanced Research Project Agencyに改称。

(11) US Department of Commerce “Management of Internet Names and Addresses (Docket Number: 980212036-8146-02)”

〈[http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6\\_5\\_98dns.htm](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm)〉

翻訳が、JPNICホームページに掲載されている。

〈<http://www.nic.ad.jp/ja/translation/icann/bunsho-white.html>〉

- ① 新しい体制がインターネットの安定した運用を確保する。
- ② 可能な限り市場メカニズムを活用する。
- ③ インターネットの運用上必要な調整活動には、政府による規制よりも、柔軟性のある民間によるボトムアップ的な調整活動が好ましい。
- ④ 拡大する利用者の要望に対応するためには、利用者の使い方・用途や地理的な多様性に対応しうるように、意思決定において国際的な参加を保障する仕組みを確立するべきである。

こうして、1998年9月に、ICANNが非営利法人として設立され、その後、アメリカ政府と業務に関する覚書（Memorandum of understanding<sup>(12)</sup>）を交わして業務を開始した。

この覚書では、ドメイン名システム（DNS）の企画、開発、検証のためにアメリカ商務省とICANNが共同して、以下の業務に取り組むこととしている。

- ① IPアドレス配分の政策と方針の形成
- ② ルートサーバーシステム運用の監理
- ③ 新規のトップレベルドメインに関する政策監理
- ④ インターネット接続に係る技術規準の調整
- ⑤ その他DNSの運用に必要な事項

その上で、商務省とICANN双方の責務について、大枠が示されている。

ICANNは発足後、ドメイン名をめぐる紛争処理手続の整備、ドメイン名登録業務への競争導入、新たなTLDの創設などに取り組み成果を上げている。

1990年代中頃には、インターネット利用が急速に拡大し、ドメイン名の登録も急増し、ドメイン名をめぐる紛争が生じていた。例え

ば、電子商取引やネット広告が急成長するにつれて、ネット上での看板、商標ともいえるドメイン名をめぐる争いは、有名企業や有名ブランドに直結するようなドメイン名を先に取得して、その譲渡で利益を得ようとするような行為（サイバースクワッティング）が多発し問題化した。

ICANNは、1999年10月には、紛争処理のための方針として、統一ドメイン名紛争処理方針（Uniform Dispute Resolution Policy：UDRP）を策定している<sup>(13)</sup>。

これにもとづき、ICANNに認定された紛争処理機関による紛争処理業務が開始され、裁判前の段階で、より簡便、短期間、低費用での紛争処理が可能となった。WIPOが認定された紛争処理機関の第1号である。日本の国別トップレベルドメインである.jpドメインに関する紛争処理機関は、日本知的財産仲裁センターである。

1999年11月には、既存の3種のgTLD（.com, .net, .org）に関するドメインネーム登録業務の委託方法を変更し、レジストリ・レジストラ制度を整備し、受託企業間の競争を促進した。

このレジストリ・レジストラ制度とは、特定の種類のTLD（.comとか.jp）の登録とそのデータベースを収めたDNSサーバーを管理・運用する事業者であるレジストリ（トップレベルドメインごとに単数）と、個々の登録申請者に対する窓口となる事業者としてのレジストラ（複数）からなる2層のドメイン名管理制度である。

ちなみに、gTLDの中でも最もポピュラーな.comドメインは、アメリカのベリサイン社（VeriSign, Inc）がICANNに認められたレジストリであり、我が国の.jpドメインのレジストリは、（株）日本レジストリサービスとなっている。

(12) “Memorandum of Understanding between the US Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers” 1998.11.25.

(13) UDRPは、登録申請段階での申請者の同意にもとづき、ドメイン名の不正の目的による登録・使用に関して、第三者から申し立てがなされた場合、ICANNに認定された紛争処理機関が審理し裁定を行うことを定めている。

2000年11月には、7つの新たなTLD (.aero, .biz, .coop, .info, .museum, .name, .pro) を創設しており、これは、ドメインネームの増大と利用主体の多様化に対応するものである。

#### 4 ICANNの現状

既に述べたように、ICANNの組織は、法人格としてはアメリカ合衆国カリフォルニア州マリナデルレイに設立された非営利法人である。その業務はアメリカ政府との契約に基づいており、同政府との覚書が、まず発足に際して1998年11月に交され、その後改訂を重ねてきた。直近では2006年9月に新たな覚書が交わされている。

その覚書に基づき、ICANNは、IPアドレスとドメインネームに係る方針の策定や運用、両者を結びつけたデータを保管・利用する上で根幹となるルートサーバーの管理を主たる業務としている。

ICANNの組織は、発足当初からは若干改編されたところもあるが、現在、理事会を中心に、3つの支持組織 (Supporting Organization) と各種の委員会で主に構成されている<sup>(14)</sup>。運営の中核に理事会が置かれており、重要な政策的な決定は、この理事会でなされる。理事会のもとには、事務総長兼CEOがいて、事務局組織を指揮している。

ICANNの会合は、年3回のペースで、世界各地で開催されて、理事会や各種委員会などの会合も開かれる。

理事は15名、うち8名は指名委員会に指名され、6名は3つの支持組織から各々2名選出され、あとの1名は事務総長兼CEOである<sup>(15)</sup>。あくまで、この枠組みの中で、個人ベースで選任され、地域別、国別の割当てはない。結果的

には、世界の様々な国から選任されている。結果的であろうが多少の偏りはみられる。

現在のところ (昨年12月の一部理事交代後)、出身地域・国別には以下のような構成となっている。

表4 ICANN理事の出身国別構成

地域別	国別
北米 5名	米国 4名 カナダ 1名
中南米 4名	ブラジル 2名 メキシコ 1名 チリ 1名
アジア・太平洋 4名	日本 1名 インド 1名 オーストラリア 1名 ニュージーランド 1名
ヨーロッパ 1名	イタリア 1名
アフリカ 1名	ケニア 1名

(出典) JPNICホームページ  
<http://www.nic.ad.jp/ja/icann/about/organization.html>  
 指名委員会に指名された理事の国別内訳は、アメリカ3名、日本、イタリア、インド、ブラジル、ケニア各1名である。

支持組織は、以下の3組織があり、各分野に関連する方針の策定に関して、理事会に対して勧告を行っている。

- ① 分野別ドメイン名支持組織 (Generic Names Supporting Organization: GNSO)
- ② 国コードドメイン名支持組織 (Country Code Names Supporting Organization: ccNSO)
- ③ アドレス支持組織 (Address Supporting Organization: ASO)<sup>(16)</sup>

さらに現在、以下の4つの常設の諮問委員会 (Advisory Committee) が置かれ、理事会に対し専門的立場から助言を行っている。

- ① 政府諮問委員会 (Governmental Advisory Committee: GAC) —— 各国政府の代表等か

(14) 以下の、本節の記述は、主にICANNホームページ <http://www.icann.org> とJPNICホームページ <http://www.nic.ad.jp/> に拠る。

(15) 指名委員会の委員は、ICANN内部規則第7条にもとづき、投票権のある17名と投票権のない6名の23名からなり、これら委員は、理事会、各支持組織、各諮問委員会などのICANN内部組織が各々一定枠指名することとなっている。

ら構成

- ② DNSルートサーバーシステム諮問委員会 (DNS Root Server System Advisory Committee: RSSAC) ——ルートサーバーの運用管理者等により構成
- ③ セキュリティと安定性に関する委員会 (Security and Stability Advisory Committee: SSAC) ——ドメインネームやIPアドレスに関連したセキュリティ問題に対応
- ④ At-Large諮問委員会 (At-Large Advisory Committee: ALAC) ——個人インターネットユーザーの代表から構成

これらのうち、②と③は技術的・専門的な性格が強い。これに対して、①は各国政府の代表者をメンバーとし、各国政府の意向を吸収する場であり、政府間の国際会議にも似た性格があるが、あくまで助言を行うにとどまり決定権はない。また、④はユーザーサイドの声を反映させるためのものである。

このほか、技術的な助言のためのグループや、内部監査のための役職などが設けられている。

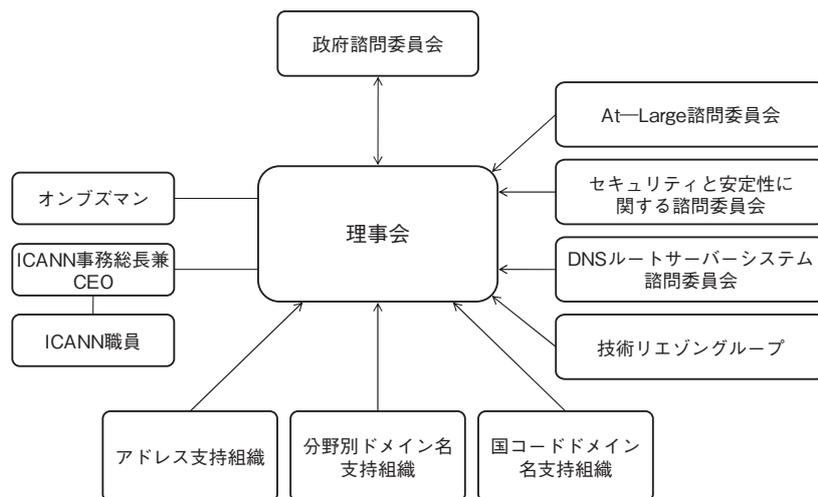
以上のような組織構成のもとで、ICANNが

政策決定を行うにあたっては、まず、ICANN内部の各組織で検討され、広く全世界からの自由な参加による議論をふまえて、その結果が理事会に勧告・助言される。その上で、理事会で論議され最終的に決定がなされるという、いわゆる「ボトムアップ型」の方式がとられている。

ところで、ICANNの財源は、ほとんど全てが、ドメイン名の登録に関連する収入である。これは、登録業務を委託された事業者からの定額あるいは業務に応じた拠出金である。特に、世界汎用のgTLDからの関連収入に依拠している。2007-08年度の予算では、総額4937万ドルの収入見込みのうち、91%はgTLD関連の収入で、残余は、国別のccTLD関連や投資収益等によるものとなっている。

以上に述べたように、ICANNは、インターネットの全世界的な管理において中核となる存在であるが、その組織自体は、アメリカの一つの州の法人として設立され、その役割と運営はアメリカ政府、直接には商務省の監督下にある。他方、その運営は、その世界的な役割と影響力に対応して、一定の国際的な配慮のもとに、全世界的な活動基盤と視野に立って行われ

図5 ICANN組織構成図 (現行)



(出典) ICANNホームページに掲載の組織図をもとに筆者作成  
 (http://www.icann.org/structure/)

(16) アドレス支持組織の構成メンバーとして、地域インターネットレジストリー (Regional Internet Registries: RIR) が含まれる。IPアドレスの配分・登録について、国際的には①アフリカ、②アジア・オセアニア、③北アメリカ、④ラテンアメリカ、⑤ヨーロッパ (ロシアと西アジアを含む) の各々に地域組織として置かれたRIRが、域内の調整に当たり、そのもとで各国の組織が実際の配分・登録業務を行っている。

ているように見える。この点では、かなり複雑な性格を持つ国際的組織といえる。

また、この現行体制は、国際条約や各国法規に特に根拠を置かず、関係団体との自発的な連携関係に依拠しており、見方によっては、かなり不安定にも見える体制ではある。

こうしたICANNの特異な性格が、一方では、後述するように、アメリカによるインターネット支配と受止められて、国際機関（政府間組織）への監督権限の移管を求めるような要求を招き、他方では、柔軟性・開放性に富みインターネットの特質に適い、充分実績が評価されるとして、現行体制の継続を主張する見解につながり、インターネットの国際的管理をめぐる論議の核心となっている。

## 5 ルートサーバーシステム

インターネットの利用に際しては、ホームページであれ電子メールであれ、一般にアクセス対象のドメイン名を指定して送信する。そうすると、これがIPアドレスに変換されて、特定のサイトに接続されることになる。

これが円滑に行われるためには、ドメイン名とIPアドレスを対照できる機能がネット上に備わっている必要があり、その役割を担っているのが、ネームサーバーと呼ばれるシステムである。

ネームサーバーは、IPアドレスとドメインネームとを一对で保管するデータベース機能を持っている。一般に、ドメイン名からIPアドレスを引くための辞書としての役割を果たしている。

このネームサーバーは、インターネット上に無数にあって、そのレベルに応じて、データベース機能を分担している。ネームサーバーの最上位には、「ルートサーバー」があり、下位のサーバーからの問い合わせに対して、目的のトップレベルドメインを管理しているネームサーバーのアドレスを教える。

例えば、国立国会図書館の「www.ndl.go.jp」

というドメイン名に対しては、まず、ルートサーバーに問い合わせると、「jp」のネームサーバーが指示され、これに問い合わせると、「go」のサーバーが指示され、ここに問い合わせると、「ndl」のサーバーに案内されるという具合に、レベルを異にするサーバーがそのレベルに応じて、一定範囲のデータベースを保有し参照に応えることで、全体として、ドメイン名を指示すると目的のアクセス対象に到達するしくみである。

こうした仕組みの中で、最上位にあるルートサーバーの持つ情報は、全世界的にインターネットが円滑に機能する上では、極めて重要で不可欠なものである。したがって、データの安全な保管と、絶えず無数にある照会に対する負荷の分散のために、同一の情報をコピーして保有するサーバーシステムが、全世界に13システム設置され、各々別の組織が保有している。各組織は、ICANNとの自主的な連携のもとに運用している。

この13システムは、アメリカに10、ヨーロッパに2、日本に1が配置されている。システムの技術的理由により、これ以上の増設は不可能といわれている。

アメリカに置かれている10システムには、ICANNが運用する1システム、国防総省と軍関係の研究所が各1システム、航空宇宙局(NASA)が1システム、ベリサイン社が2システム運用するものが含まれる。

ヨーロッパの2システムは、ロンドンとストックホルムに置かれている。

日本では、WIDEプロジェクトが1システムを管理しており、世界的なインターネット基盤管理の一翼を担っている<sup>(17)</sup>。

なお、ルートサーバーに納められているデータは、「ルートゾーンファイル」と呼ばれるが、そのマスターファイルは、アメリカにあるベリサイン社保有のシステムに格納されており、他の12システムの持つデータはそのコピーである。このファイルの内容的な追加や変更は、ア

アメリカ政府（商務省）との契約により、その監督下でベリサイン社が行っている。これもICANNへの関与と並ぶ、ドメイン名管理へのアメリカ政府の関与である。

### Ⅲ 浮上したインターネットガバナンス論議

#### 1 世界情報社会サミット

世界情報社会サミット（World Summit on the Information Society: WSIS）は、情報通信技術（ICT）の世界的規模での健全発展のために、共通のビジョンの確立を図り、その実現のための基本宣言と行動計画を策定する目的で開催された世界的会合で、世界各国の政府首脳、情報通信担当大臣等の政府関係者のほか、民間企業や民間団体のメンバーも数多く参加した。これは、2001年12月と2002年12月の国連総会の決議によって開催が決定され、国連主催で実施されたものである。

具体的には、2つのフェーズ（時期）に別の場所で2度の会議となった。第1フェーズは2003年12月にスイスのジュネーブで、第2フェーズは2005年11月にチュニジアのチュニスで開催された。

このWSISでは、主に2つの問題が大きくクローズアップされた。

一つは、インターネット利用における南北格差の縮小に向けた「デジタル連帯基金（DSF）」のあり方をめぐる問題である。

インターネットの普及率をとっても80%以上のレベルに達した国々から、ようやく緒についた国々まで、大きな格差（「デジタルディバイド」）がある中で、それを解消するためのプロジェクトの推進において、世界銀行や国連開発計画などの関係国際機関や2国間協力の既存の枠組みを活用しようとする先進国側の考え方に対し、発展途上国側は、資金協力体制の拡大のために、新たにデジタル連帯基金の創設を求めて意見が対立した<sup>(18)</sup>。

もう一つが、インターネットガバナンスの問題である。

第1フェーズのジュネーブ会合に向けた準備過程で、中国、インド、ブラジルなどの発展途上国が、ICANNを中核とする現行のインターネット管理体制を批判し、より各国政府の参与が可能な、国連のもとでの管理体制の構築を主張した<sup>(19)</sup>。これは、過去の経緯からアメリカ政府の関与のもとに構築され運用されていることへの反発に根ざすものといえる。

WSISは、本来、情報社会に関する広範なテーマを対象とする世界的な国際会議であるが、特にこの2つの問題に大きな関心が寄せられ、その結末に注目が集まった。

#### 2 ジュネーブ会合

WSISの第1フェーズとして、ジュネーブ会合が、2003年12月10日～12日に、スイスのジュネーブにおいて開催された。各国政府、国際機関、民間企業、市民団体等からの参加者は、54

(17) WIDEプロジェクト（村井純代表）は、1988年に設立されたインターネットに関する研究プロジェクトの推進団体である。日本でのインターネットの実験、実用化、普及に大きな役割を果たしてきた。100以上の大学・研究所、関連企業等が研究開発活動に参加している。なお、WIDEはWidely Integrated Distributed Environmentの略である。1997年より東京で、世界に配置された13ルートサーバーの1つの運用を開始した。

(18) 先進諸国と発展途上諸国間の情報通信面での格差（デジタルディバイド）を解消するために、セネガルのワデ大統領が、新たな基金の創設を提唱したが、先進国側は、新たな資金拠出を義務付けるような基金の創設には反対の立場をとった。なお、世界デジタル連帯基金（Global Digital Solidarity Fund : DSF）は、チュニス会合に先立って2005年3月にジュネーブで、いくつかの国、都市・地域と1つの国際組織の資金拠出により設立され発足している。

(19) 端的にいえば、ICANNによるドメイン名やルートサーバーの管理に対するアメリカ政府の監督権限を、インターネットのアメリカ一國支配であるとして、政府間組織に移管すべきとする主張である。ジュネーブ会合に先立つWSISの地域会合や準備会合で激しく議論がなされた。

人の首脳、83人の情報通信担当大臣を含めて、176か国から約2万人に上った。日本からは、麻生総務大臣（当時）を始めとして政府、民間企業、市民団体などが参加した。

このジュネーブ会合では、情報社会についての共通のビジョンの確立や、ビジョンの実現に向けた協調的な発展のために、「基本宣言」<sup>(20)</sup>と「行動計画」<sup>(21)</sup>が採択されている。

「基本宣言」では、「情報社会に向けた共通ビジョン」（以下「共通ビジョン」とする。）と「情報社会の鍵となる11原則」（以下「11原則」とする。）が大きな柱となっている。

「共通ビジョン」は、まず、共通の願望と関心は、万人が持続可能な開発と生活の質の改善の推進に有用な情報・知識へのアクセスが可能であるような、人間中心で差別のない発展志向の情報社会であることを表明している。さらに、情報通信技術（ICT）の可能性を利用し、「ミレニアム宣言」（国連総会、2000年12月）<sup>(22)</sup>に盛り込まれた開発目標を推進していくことを強調した。また、ICTが、望ましい条件下では、生産性向上、経済成長、雇用を促進し、生活の質の改善をもたらす手段であることや、デジタルデバイドの解消や調和的で公平・平等な開発のために、各国政府のみならず様々な関係者を含む新たな形の連携が必要であることなどが盛り込まれている。

その上で、情報社会の鍵となる以下のような11原則を示している。

① 開発のためのICT利活用における様々な

関係者の役割の確認——政府・産業界・市民社会・国際機関の連携の重要性

② すべての人が参加する情報社会の不可欠な基盤としての情報インフラの整備——ICTインフラとサービスへのユビキタスで公平・低廉なアクセスが重要な課題

③ 情報・知識へのアクセスの確保

④ 能力開発——ICTリテラシーの強化や障害者等への配慮の重要性

⑤ 信頼性と安全性の確保

⑥ 環境整備——競争的政策、知的財産権保護、知識の普及・共有、標準化、公正・民主的なインターネット管理の必要性

⑦ 生活のすべての面で有益なICTアプリケーション

⑧ 文化的多様性と独自性、言語の多用性とローカルコンテンツ

⑨ メディア——伝統的メディアやメディアの多様性の重要性

⑩ 情報社会の倫理的側面——ICT利用においても人権・基本的自由の尊重

⑪ 国際的、地域的協力——「デジタル連帯綱領」へのすべての関係者の参加

「基本宣言」の内容をさらに具体化した「行動計画」では、2015年までに達成を検討すべき目標として、10のICT世界目標が示されている<sup>(23)</sup>。

デジタル連帯基金とインターネットガバナンスの2つのホットイシューについては、具体的な合意に至らないまま、これらの文書には盛り

<sup>(20)</sup> “Declaration of Principle - Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium” 2003.12.12

[〈http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html〉](http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html)

仮訳が、障害保健福祉研究情報システム（ホームページ）に掲載されている。

[〈http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/031217wsis.html〉](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/031217wsis.html)

<sup>(21)</sup> “Plan of Action” 2003.12.12

[〈http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html〉](http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html)

<sup>(22)</sup> 仮訳が、障害保健福祉研究情報システム（ホームページ）に掲載されている。

[〈http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/031217\\_2wsis.html〉](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/031217_2wsis.html)

国連ミレニアムサミットで決議され、21世紀の国際社会の目標を具体的に掲げている。

仮訳が、外務省ホームページに掲載されている。

[〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s\\_mori/arc\\_00/m\\_summit/sengen.html〉](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s_mori/arc_00/m_summit/sengen.html)

込まれず、第2フェーズのチュニス会合に持ち越された。

とはいえ、前述の基本宣言における11原則の中で、インターネットガバナンスについては、「原則6 環境整備」の中で、次のような言及がなされている。他の10項目各々よりもかなり分量が多く、争点としての重みを垣間見せる。

まず、「インターネットは、一般市民が利用可能な世界的な手段へと発展しており、その管理 (governance) が、情報社会アジェンダの中心的課題とならなければならない。インターネットの国際的な管理は、政府、民間セクター、市民社会、国際機関が参加し、多角的、公正で民主的なものでなければならない。そして、多言語使用 (multilingualism) を考慮しつつ、資源 (resource) の平等な分配と全ての人による利用を保障し、また、安定し安全なインターネットの機能を保障しなければならない」として、民主的管理、多言語使用、資源の平等分配といった原則的な主張が強調されている。

また、「インターネットの管理 (management) には、技術と政策の両面での課題が含まれており、全ての関係者と関連する政府間組織や国際機関が参加しなければならない」として、政策担当組織、民間セクター、市民社会、政府間組織、国際機関について、各々の役割に言及している。

また、「国際的なインターネットの管理 (governance) の問題は、協調的な姿勢で取り組まなければならない。国連事務総長に対して、インターネットの管理に関する作業グループを設

置するよう要請する。このグループは、先進国と発展途上国両方の政府、民間セクター、市民社会の全面的で積極的な参加を保障し、関係する政府間組織、国際機関や会議も含んだ、開放的かつ包括的な方法で、2005年までに、インターネット管理に関する調査と具体策の提案を適切に行うものとする」として、国連事務総長に対して、調査と提案を要請している。

さらに、「行動計画」においては、①インターネットガバナンスに関する作業上の定義、②インターネットガバナンスに関する公共政策上の課題の特定、③先進国・発展途上国の民間部門と市民社会、政府間機関、国際機関、その他のフォーラムや政府の、各々の役割と責任に関する共通の理解の増進に取り組み、チュニス会合に向けて報告書を作成することとされた。

この要請を受けて、国連事務総長のもとに、インターネットガバナンス作業部会 (working group on Internet governance: WGIG) が設置され、2年後のチュニス会合に向けて、検討作業が進められることとなった。

### 3 インターネットガバナンス作業部会報告

ジュネーブ会合での決定を受けて、2004年の11月には、インターネットガバナンス作業部会 (以下、WGIG) が40名の委員で構成され発足した。委員は、政府、産業界、市民社会、また、先進国、発展途上国の各々からバランスをとって選任された。日本からも1名、総務省の所管課長がメンバーとなり参加した<sup>(24)</sup>。

発足後WGIGは、精力的に検討を進め、翌

②③ ①ICTによって村々を接続し、コミュニティにアクセスポイントを設ける。

②ICTによって大学、初等中等教育の学校を接続する。

③ICTによって科学・研究センターを接続する。

④ICTによって公共図書館、文化センター、博物館、郵便局、公文書館を接続する。

⑤ICTによって保健センターと病院を接続する。

⑥地方自治体と中央政府の全機関を接続し、ウェブサイトと電子メールアドレスを備える。

⑦各国の事情に配慮しつつ、小中高の学校教育課程を情報社会の要請に対応したものとする。

⑧世界のすべての人々が、テレビとラジオの放送を視聴可能とする。

⑨世界のすべての言語がインターネット上で表示・利用されるために、コンテンツの開発と技術的条件の整備を進める。

⑩全世界の半数以上の住民が、ICTを利用可能な状態にする。

2005年7月に、最終報告書を取りまとめ、アナン国連事務総長（当時）に提出した<sup>(25)</sup>。

同報告書において、まず、「インターネットガバナンス」について、「インターネットガバナンスとは、政府、民間部門、市民社会が、それぞれの役割の中で、インターネットを発展させ利用していくための、共有する原則、規準、規則、意思決定手続、プログラムを開発し適用することである」との定義がなされた。ドメイン名、IPアドレス、ルートネームサーバーの国際的管理体制の問題という狭義の定義ではなく、インターネット上に存在する様々な問題を含めた広義の定義がなされたことになる。

そして、インターネットガバナンスに関連する公共政策課題として、一連の事項が列挙され、各々について指摘されている問題点が付記されている。

そのうち、狭義のインターネットガバナンスの問題に絞ると、ルートゾーンファイルとシステムの管理、ドメイン名の割当、IPアドレスの分配が取り上げられている<sup>(26)</sup>。

「ルートゾーンファイルとシステムの管理」については、ルートサーバーの内容でドメイン名に関する基本情報が収録された「ルートゾーンファイル」の保管業務へのアメリカ政府単独の管轄権が、アメリカ政府による一国支配の問題として問題視されていることと、(13の) ルートサーバーの各運用組織とICANNとの間で公

式の結びつきがなく、自主的な連携で運用されていることへの懸念が示されている。

また、「ドメイン名の割当」に関しては、汎用トップレベルドメイン（gTLDs）のための政策と手続きを改善する必要があることと、多言語使用などの重要で困難な問題をはらんでいることが指摘されている。

さらに、「IPアドレスの分配」について、歴史的経緯からIPv4アドレスの分配に偏りがあるとの指摘があること、IPv6への移行に際しては、地域的なバランスの確保がなされるべきとの要望もあることが述べられている<sup>(27)</sup>。

このようなインターネットガバナンスに関する幅広い問題点の摘出の上で、それらに対する共通認識や対応策がまとめられている。

まず、「フォーラム機能」に言及して、インターネットガバナンスに関するあらゆる課題について、すべての関係者（stakeholder）間で対話可能な新たな場を設けるべきであるとしている。

そして、「グローバルな公共政策と監督」については、ドメイン名、IPアドレス、ルートサーバーの国際的管理の枠組みのあり方も議論され、以下のような共通認識が示された。

- ① 一国の政府が国際的なインターネットガバナンスに関して極めて優越的な立場に立つべきではない。
- ② ガバナンス機能のための組織形態は、政

(24) 議長を除く39名の委員の国別内訳は、アジア7名、アフリカ7名、アラブ2名、ヨーロッパ11名、北米5名、中南米7名である。

(25) “Report of the Working Group on Internet Governance” 2005.6

<http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.doc>

解説資料として以下の2点を挙げておく。

糸将之「国連インターネットガバナンス作業部会（WGIG）の結果について」『ITUジャーナル』35巻10号、2005.10、pp.42-44; 会津泉「インターネットガバナンス：国連WGIG報告書と今後の展望」『海外電気通信』38巻7号、2005.10、pp.23-47.

(26) 他の課題としては、インターネット接続料、インターネットの安定性・安全・サイバー犯罪、スパムメール、グローバルな意思決定への参加、人材育成、知的所有権、表現の自由、データの保護・個人情報保護、消費者の権利、多言語主義（使用）の諸課題が挙げられている。

(27) IPv4（IPバージョン4）は、4組の数字を並べたIPアドレスで、これまで多く使われてきたタイプである。32ビットの情報量を持ち、約43億個のIPアドレスが設定できる。これでは、全世界的な利用の増大に対応できない。IPv6は次世代のIPアドレスで、4倍の情報量を持ち、現在利用が進みつつある。

府、民間部門、市民社会、国際機関の全面的な参加による多国間の公正で民主的なものとなるべきである。

- ③ ガバナンス機能のための組織形態は、すべての関係者と関係の政府間組織・国際組織が、各々の役割に応じて参加するものとする。

さらに、国際的管理の具体的なあり方については、複数の主張を併記する形で、以下の4つのモデル案が示された。

#### モデル1 国連傘下の政府間組織の設立

国連傘下に政府間組織(Global Internet Council)を設立し、ICANNに対する監督にあたるとともに、プライバシー、セキュリティ等の国際的な政策形成(合意形成や条約締結の促進)を行う。ICANN内部組織である政府諮問委員会は不要となる。

#### モデル2 監督組織の非設置

アメリカ商務省によるICANNへの監督を廃止するが、これに代わる監督組織は設置しない。ICANN内部組織である政府諮問委員会の役割が強化される可能性がある。広範な関係者によるフォーラムを設置し、インターネットガバナンス関係の諸問題を検討する。

#### モデル3 国連から独立した政府間組織の設立

国連から独立した政府主導の国際組織(International Internet Council)を設立し、インターネット関連の公共政策課題を検討する。また、ICANNの業務に関連した連絡調整機能を担う。アメリカは、協定を結んで、ICANNの立地上のホスト国となる。

#### モデル4 政策形成、監督、フォーラムの3組織設立

インターネット関連の公共政策課題を検討する政府間組織(Global Internet Policy

Council: GIPC)、ICANNの新たな監督委員会(前記のGIPCにより任命)、広範な関係者が討議を行うフォーラム(Global Internet Governance Forum)の3つの組織を設置する。ICANNも国際的組織(World ICANN)に改編する。

以上いずれのモデルでも、アメリカ政府(商務省)によるICANNへの監督を廃止する点では共通しているが、政策形成、監督、対話の場のあり方については、考え方が異なっている。モデル1、3、4が、共通して新たな政府主導の組織の設立と、そのもとでのICANNの監督が想定されている。これに対して、モデル2では、特に新たな監督機関は設けず、ICANN内部組織である政府諮問委員会の強化の可能性を示している。

以上がWGIG最終報告書の概要である。

なお、このWGIGの準備会合の段階で、WGIGの進め方についての日本政府(総務省)の見解が示された<sup>(28)</sup>。その中で、インターネットガバナンスに関しては、民間主導の柔軟で生産的な環境のもとで、インターネットの急速な成長がなされ、その継続には、イノベーションや民間利用が制約されない枠組みが重要であるとし、同時に、政府を含むすべての関係者がインターネットに関連する諸問題に関していくべきであると述べている。また、政府や他の関係者の各々の役割を明確にする必要性があり、例えば、政府中心に取り組むべき事項として、プライバシー保護、迷惑メール対策、セキュリティ、知的財産保護などを、民間部門中心に取り組むべき事項として、ネットワーク基盤の整備、インターネット接続サービスの提供、IPアドレスやドメイン名の管理などを挙げている。

ところで、このWGIG報告が公表される直前

(28) 日本政府・総務省が、WGIGの準備会合に向けて提出した意見書。

Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) Japan "Contribution to the Working Group on Internet Governance" 2004.9 <<http://igtj.jp/000044.html>>

の2005年6月30日、アメリカ政府は、現行のインターネット管理体制を引き続き堅持する旨の決定を行い表明し、その立場を示した。

これは、「ドメイン名とアドレス割当システムに関するアメリカ政府の原則」と題する短い声明で、アメリカ政府が、ドメイン名とアドレス割当システムの安全性・安定性を確保することを意図し、「ルートゾーンファイルの変更・修正の認可に係るこれまで果たしてきた役割を維持していく」としている<sup>(29)</sup>。ルートゾーンファイルとは、ルートサーバーの内容（データ）であり、この文言は、これまでのドメイン名とIPアドレスの管理体制を継続していく方針を明言するものである。

また、アメリカ政府は、ICANNがインターネット上のドメイン名システムの技術的管理団体として適切であるとし、その現行業務の継続を支持し、監督を続けると表明している。なお、アメリカ政府は、国別トップレベルドメイン名の管理に係る各国政府の権限は認め、インターネットガバナンスに関する国際的な対話は継続していくとしている。

#### 4 チュニス会合

世界情報社会サミット（WSIS）の第2フェーズにあたるチュニス会合は、2005年11月16日～18日に、チュニアのチュニスにおいて開催された。各国政府、国際機関、民間企業、市民団体等からの参加者は、176か国以上から約2万3000人に及んだ。

我が国からは、竹中総務大臣（当時）を始めとして政府、民間企業、市民団体から合計160

名が参加した。

各国代表のステートメントの中で、竹中総務大臣は、デジタルディバイドの解消に向けた日本の取組み、ユビキタスネットワーク社会の実現の重要性を強調した。また、総務省主催のワークショップ（「ユビキタスネットワーク社会の実現に向けて」）が開催された。

このチュニス会合では、ジュネーブ会合で採択された「基本宣言」と「行動計画」の具体的な実施方策や実施体制の問題とともに、ジュネーブ会合では未調整のままとなっていたインターネットガバナンス等について協議された。最終的には、チュニス会合文書として、「チュニスコミットメント」<sup>(30)</sup>と「チュニスアジェンダ」<sup>(31)</sup>が採択された。

「チュニスコミットメント」は、情報社会の実現に向けた基本原則や理念を述べた文書であり、既に第1フェーズで採択されたジュネーブ基本計画、行動計画に対する支持が確認され、行動計画の着実な実行とそのフォローアップの必要性が明記されている。

「チュニスアジェンダ」では、ジュネーブ会合で合意が成らず懸案となっていた、インターネットガバナンスと資金支援メカニズムについて言及された。また、ジュネーブ会合の「基本宣言」と「行動計画」の具体的実施方策についても、合意内容が示された。

インターネットガバナンスについては、現行のインターネット管理の体制が強靱かつダイナミックで多様性のある媒体としてインターネットが発展する上で効果的に機能しているとし、ドメイン名などの問題に限らず、サイバー犯

<sup>(29)</sup> U.S. Department of Commerce “U.S. Principles on the Internet’s Domain Name and Addressing System” 2005.6.30 <[http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/USDNSprinciples\\_06302005.htm](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/USDNSprinciples_06302005.htm)>

<sup>(30)</sup> “Tunis Commitment” 2005.11.18 <<http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7.html>>  
仮訳が、障害保健福祉研究情報システム（ホームページ）に掲載されている。  
<[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/result\\_commitment.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/result_commitment.html)>

<sup>(31)</sup> “Tunis Agenda for the Information Society” 2005.11.18  
<<http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>>  
仮訳が、障害保健福祉研究情報システム（ホームページ）に掲載されている。  
<[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/result\\_agenda.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prompt/result_agenda.html)>

罪、スパムメール、多言語使用などの様々な問題への取り組みに言及している。

具体的合意事項としては、インターネットガバナンスに関して、政府、国際機関、民間企業、市民社会など多様な関係者（multi stakeholders）により議論する場として、インターネットガバナンスフォーラム（IGF）の設置を国連事務総長に要請するとしている。

なお、資金支援メカニズムについては、既にジュネーブに設立されたデジタル連帯基金が、自発的な性格を持つ資金メカニズムとして位置づけられ、その拡充と活用の増進への期待が表明された。

ジュネーブ会合の「基本宣言」や「行動計画」の実施とフォローアップについては、課題ごとにITU、ユネスコ、UNDP等の国際機関をモデレーター（調整機関）として指名し進めていくこととなった。

こうして、インターネットガバナンスのあり方については、特に具体的な決定にならないまま、広範な関係者の参加による討議の場を設置することで、結論が先送りされた結果となった。

## 5 インターネットガバナンスフォーラム

チュニスアジェンダにおいて、国連事務総長の主催により5年間にわたり開催されることが決まったインターネットガバナンスフォーラム（IGF）は、第1回会合が、2006年10月30日～11月2日に、ギリシャのアテネ郊外で開催された。

この会合には、世界各国の政府、国際組織、民間企業、市民団体等から約1200名が参加した。日本からも、総務省の代表者、経済団体、市民団体の関係者等が参加している。

全体テーマは、「開発のためのインターネットガバナンス」であり、以下の4事項が個別

テーマとされた。

- ① 自由な情報流通・表現の自由（開放性）
- ② インターネットにおけるセキュリティ
- ③ インターネットの多様性
- ④ インターネットへのアクセス

なお、「人材育成」が、これらのテーマを通じて横断的に取り上げるべき優先的な事項とされた。

いずれのセッションでも活発な論議が展開し、①「開放性」をめぐるのは、ネット上での表現の自由や情報流通の自由について論議され、中国政府のインターネット規制についての批判的意見も出され、②「セキュリティ」については、問題が拡大していることや国際協力の必要性への共通認識が示された<sup>32)</sup>。

また、③「多様性」に関しては、国際化ドメイン名（多言語表記）やローカルコンテンツが話題となり、④「アクセス」では、デジタルデバイドの解消に向けた課題が論議された模様である。

この会合においては、当初から、決定や決議のような合意文書の作成は目的とせず、全体会合と個別テーマごとのセッションでの討議による参加者間の対話が主眼とされた。

最終日の議長総括では、各国政府、国際機関、民間企業、市民団体等の異なる分野からの参加者の間での意見交流の場として意義があったとの評価が示された。

確かに、インターネットガバナンスというような、今や世界全体の存立に不可欠な基盤をめぐる世界的な意見交換が行われ、公的、私的な様々な背景・立場の関係者が一堂に会して話し合うことは、他の分野では、余り見られない光景であろう。

日本からの参加者の印象でも、この会議について、「前世紀にはだれもがうまく行くはずが無いと感じていた縦横に多様な構造を持つ主体

<sup>32)</sup> 会合内容が紹介された資料として以下の2点を挙げておく。

小川久仁子「第1回IGF会合報告」『ITUジャーナル』37巻2号, 2007.2, pp.22-23.; JISA国際部「第1回インターネット・ガバナンス・フォーラム（IGF）開催報告」『JISA会報』84号, 2007.1, pp.42-45.

が一つのフラットな会議フロア上に参集して語り合う方式をとにかく試行した、という面が強い<sup>(33)</sup>」という言及がなされている。

こうした会議の性格も、インターネットの発達経緯と、ネットワークを運営する仕組みの実態に根ざすものとみることができる。

IGFの第2回会合は、2007年11月にブラジルのリオデジャネイロで開催される予定である。その後も、3回の会合が続くことになる。

## おわりに

インターネットが世界で10億を超える人々に利用され、国や地域により普及の度合いに大きな差があるとはいえ、既に社会生活の不可欠の基盤の一つとなっている今日、インターネットガバナンスの問題は、様々な世界的問題を含む広い意味で、国際社会全体の重要な政策課題であることは確かである。

特に、IPアドレスやドメイン名の国際的管理については、世界的に大きな関心を集め、世界情報社会サミット（WSIS）の2度の会合に際して、焦点の一つとして検討が重ねられたにもかかわらず、今後の方向性について具体的合意を得なかった。そして、さらに広範な参加者を含めた国連主催の国際的討議の場（インターネットガバナンスフォーラム）で、様々な問題とともに論議が続けられる。

もともと、インターネットの構築は、アメリカ政府の研究開発プロジェクトに淵源を持ち、その政策的関与のもとに発展・普及し、アメリカの民間団体により管理されてきた。

その延長上にある、ICANNを中核とする現行のインターネットの国際的管理体制は、様々な関係団体や関係事業者との国際的な連携のもとに運営され、インターネットの安定した円滑な運用に実績を収めてきた。この点については、チュニスアジェンダにおいても、言及され

ており、概ね各国政府、関係者の認めるところとみられる。

他方、インターネットの利用者が、世界的に拡大・拡散し、国際社会の不可欠な共通基盤となっている現在、これを、一国の一民間団体が政府の監督下で主導することへの疑問の声にも、看過しがたいものがあるといえる。

世界情報社会サミットでは、特に成案をみなかったものの、その途上で作成されたインターネットガバナンス作業部会の最終報告書では、インターネットガバナンスにおいて、一国の政府が極めて優越的な立場に立つべきでないこと、そして、すべての関係者が参加する多国間の公正・民主的な組織が当たるべきことが、共通認識として示されている。さらに、インターネットの国際的な管理のあり方について提示された4つのモデル案いずれにおいても、アメリカ政府による監督の継続は含まれていなかった。こうした考え方は、今後の国際的な議論においても、原則的な理念としては、大勢を占めていくものとみられる。

さらに、グローバリゼーションの進展の中での新興諸国の経済的、政治的な地位向上を背景に、アメリカの突出した影響力に対する反発も様々な局面で表れ、その一環として、インターネットの国際的管理についても、発言力の強化を目指す動きがさらに出てくるものと思われる。

そうした中で、インターネットの国際的な管理体制のあり方を議論していくにあたっては、現実と理念の双方をふまえて、まさに世界的な官民の衆知を集めた検討が必要といえる。その点では、今後さらに4回開催が予定されているインターネットガバナンスフォーラム（IGF）での論議も注目されるところである。

インターネットが余りにも日常的に浸透している今日、その存在が当然視されるだけにかえて、その存立の根幹となるIPアドレスやド

(33) 横澤誠「国連インターネット・ガバナンス・フォーラム（IGF）の始動と新たな課題」『JISA会報』84号, 2007.1, pp.39-41.

メイン名の国際的な管理体制のあり方の問題は見過ごされがちである。しかしながら、我が国にとってもインターネットは不可欠の存立基盤の一つであり、また、我が国は利用状況や関連技術の水準からみても、世界有数のインター

ネット大国の一つである。インターネットガバナンスの問題についても、官民双方で関心を高め積極的に取り組んでいくことが重要と考えられる。

(やまぐち ひろふみ 国土交通調査室)