

GLOCOM Review

Volume 6, Number 8
August 2001

今号の内容

デジタル・デバイドとインターネット・ガバナンス（試論）

..... 原田 泉

2001年8月1日発行（第6巻第8号通巻66号）
発行人 公文俊平 編集人 豊福晋平
発行 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター
Copyright (C) 2001 Center for Global Communications

GLOCOM Review は、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター（GLOCOM）がその著作権を有するものであり、著作権法上の例外を除き許可なく全文またはその一部を複写・複製・転載することは法律で禁じられています。

デジタル・デバイドと インターネット・ガバナンス (試論)

原田 泉

目次

1. はじめに
2. インターネットの組織
3. ICANN の理想
4. ICANN の限界
5. 今後のインターネットの管理機関のあり方とデジタル・デバイド

【要旨】

「デジタル・デバイド」は、IT活用の度合いによって社会的格差が生み出される現象を示した言葉であるが、インターネットが世界的存在となったことで、新たに国と国との経済・知識格差が拡大するという。国際的問題として認識されるに至った。これまで、国際間の紛争や問題解決は国家・政府を主体とする調整機構が担ってきたが、インターネットの統治（ガバナンス）には、国民という考え方はなく、IT革命後の国際間・多国間における問題解決方法の可能性を示唆しているとも言われる。が、このようなガバナンスのあり方は、新たな南北問題として浮上してきた国家間デジタル・デバイドの解決についても有効に機能し得るのだろうか。本稿では、インターネットにおける「ルール」作りの方法とその組織について考察することで、デジタル・デバイド問題を解決する方法や解決の「場」についての理解を深めたい。

1. はじめに

IT(情報技術)革命とは、冷戦構造崩壊後の市場主義、グローバル化の世界的潮流を背景として、自律分散型のコンピュータネットワークシステム、すなわちインターネットを中心とした技術体系を活用することで、個人や企業が、さまざまなグループの形成を通じて、自己責任、自律性の原則のもとに、よりスムーズな経済活動や個人生活を営めるような環境(制度、物的インフラ、意識構造、価値観等)を創り出そうとする社会革命である。

IT革命が成就した暁には、それまでの産業社会とは社会経済全体のあり方や仕組みが大きく異なる新しい社会=情報社会(知識社会)が生まれ、国家のあり方、ひいては国家と国家の関係までもが大きく変わっていくと思われる。

その変化の過程で、デジタル・デバイドと呼ばれる、これまでにない新しい形の格差が生じている。

米国では、1990年代中盤から、IT革命の進行とともに、またインターネットの一般社会への普及に呼応して、若者や高学歴者、高所得者などがITを活用してますます高収入や雇用を手にする一方、コンピュータを使いこなせない高齢者や貧困のために情報機器を入手できない人々は、より一層困難な状況に追い込まれる。こうした現象が顕在化し、いわばITの活用度合いが、新しい社会的な格差を生み出し、また既存の格差を拡大することをデジタル・デバイドと呼ぶようになったのである。¹

しかし、IT革命の進行は米国にとどまらず、先進国はもちろんのこと、開発途上国にまで急速に伝播し、インターネットが世界的な存在にまでなり始めると、このデバイドは、一国内の社会構造の問題にとどまらず、国と国の間に存在する経済・知識格差を拡大する、むしろ世界構造としての分水嶺(デバイド)と認識されるようになってきたのである。既に世界銀行の『世界開発報告1998/1999』や国連開発計画(UNDP)の『人間開発報告1999』でも、世界の地域開発におけるデジタル・デバイドの問題として取り上げられてきており、このような格差が途上国の中でも跛行的に拡大され、それが新たな形での南北問題を形成しているともいわれている。

そして、おりからこの国家間のデジタル・デバイドは、2000年夏の「九州・沖縄サミット」で議題として取り上げられ、地球規模の新たな格差の問題として注目されるようになった。すなわち、米国を中心とした先進工業国はITにより、ますますその発展を加速させる一方で、アジア、アフリカなどの途上国は、資金難や人材不足、インフラの未整備などでITを活用できず、これまでとはまた異なった形で「置き去り」にされ、経済・知識格差がますます拡大していくというのである。

この「九州・沖縄サミット」においては、いわゆる「沖縄憲章」が採択され、「デジタル・オポチュニティ・タスクフォース(ドットフォース)を設立し、国際的な情報・知識格差を解消するための国際的な行動に関する検討の結果および提言を次回サミットに報告することを求める」となった。

しかし、この「沖縄憲章」に関しては、筆者が中国の政府系シンクタンクと行っている共同

研究の中で、中国側は、以下のように主張した。

「2000年7月下旬、日本沖縄で行われた8カ国サミットでは、情報通信技術発展を促進し、国家間と地域間の情報技術発展の落差を縮小させることを目的とした《グローバルな情報社会に関する沖縄憲章》が発表された。これの登場は非常にはっきりした信号を発している。即ち、西側の豊かな国が全世界のために情報社会の「ゲームルール」を制定しており、それにより全世界、とりわけ発展途上国が彼らの規定した枠組みで進むことをねらったものであり、民主制を強化し、人権化を促進し、政府管理の透明度を強めるなどがすべて盛り込まれている。特に注意するに値するのは、電子商取引の税務措置の制定に当たり《憲章》は経済開発協力機構(OECD)が採択した原則を基準と指導方針とすることを非常に明確に打ち出している。これは広範な発展途上国にとって極めて不公平である。²

この意見に現れているように、途上国の側からみれば、「沖縄憲章」は、先進国のルールの押し付けであり、そのことが特に電子商取引等でかえってデバインド(不公平)を拡大するものであるとの認識が示されたのである。

中国はインドとともに、21世紀の情報大国になるといわれている。その中国が、この当否はともかく、このように考えていることは、今後の世界構造におけるデジタル・デバインド解消にとって大きな問題と思われる。

本稿は、インターネットにおける「ルール」作りの方法(ガバナンス)とその組織を考察することで、このようなデジタル・デバインド問題を解決する方法や解決の「場」についての理解を深めたい。

2. インターネットの組織

2.1. インターネットの誕生

インターネットは、米国国防総省国防高等研究計画庁(DOD/DARPA)が中心になって1969年スタンフォード研究所・カリフォルニア大サンタバーバラ校・同大ロサンゼルス校・ユタ大の4拠点でARPAnet(高等研究計画庁ネットワーク)の実験が開始されたことに始まる。79年には、全米科学財団(NSF)に支援された「コンピュータ科学研究ネットワーク(CSnet)」が創設され、80年代に入ってARPAnetとCSnetが接続、TCP/IP(Transmission Control Protocol/Internet Protocol: デジタル・ネットワークとインターネットの技術的な通信規則)のUNIXへの標準装備が行われ、軍用ネットワーク MILnet・DDN を分離し、そしてCSnetからNSFnetとなつて、CIX(Commercial Internet eXchange)の準備が行われた。

89年には、スイス欧州素粒子物理学研究所(CERN)でWWWアプリケーションが開発され、インターネットの新しい地平が開けた。

90年にARPAが解散して、それまでは全米科学財団(NSF)のもとに学術研究用として運用されていたインターネットの商用化が解禁された。

93年には、イリノイ大学によって開発されたWWWブラウザNCSA Mosaicの登場によって、

文字画面に画像を同時表示できるインライン表示が出現し、また94年にインターネットのリソースリストであった「Yahoo!」にキーワード検索の機能を付加させた検索サーバが登場した。これらによってインターネットが爆発的に普及し始めたのである。

これに加え、95年にはNSFnetも終了して、インターネット接続の完全商用化が実現したことにより、今日のインターネット社会が始まったのである。³

米国政府は、インターネット社会の形成において、その元になる資金を提供し、民間の力を十分発揮させるようその意欲をかき立て、民営化、商用化を推し進めることに成功し、90年代の米国に繁栄をもたらしたともいわれている。

以上のようにインターネットは、当初米国政府の施策によって生み出されたのであるが、他方、実際の技術的發展を担ったのは、いわゆるインターネット・コミュニティを構成するエンジニアのボランティア精神であり、インターネットの運営にあたっては、このインターネット・コミュニティの思想が色濃く反映されている。

このインターネット・コミュニティは、インターネットの様々な規格を策定する組織を構成しており、IAB(Internet Architecture Board)、IANA(Internet Assigned Numbers Authority: インターネット番号割当機構)、IETF、W3C、そしてICANN等がある。その中でも重要と思われる組織について以下概観する。

2.2. IETF と W3C

IETF(Internet Engineering Task Force)は、TCP/IPなどの利用される技術を標準化する組織であり、インターネットの標準化を統括するIABの下部機関である。

IETFの起源は、1969年の夏にUCLAのLarry Roberts氏が結成したNetworking Working Groupに始まる。このWorking Groupが、1986年にIETFに引き継がれたのであるが、当初は5~6名のグループであったが、現在ではIETF会合だけでも2000名を超えるまでに成長した。当初の目的は、異なるOSを持った計算機間でのデータ通信を実現するアーキテクチャおよびプロトコルの検討であった。コンピュータシステムを相互接続運用するためには、相互接続運用を行う各組織の研究開発者およびネットワーク機器の研究開発者が、コンピュータシステムを相互接続するための共通の技術仕様を議論する場が必要であるとの認識から、IETF (Networking WG)が発足したのである。

基本的には、個人でのボランティア活動を基本としており、草の根的な活動から発展してきたものであって、研究開発者がボトムアップ型で自発的に集まり、組織化され運用されている点で、国際電気通信連合(ITU)の電気通信標準化部門(ITU-T)やISOなど他のトップダウン型の標準化組織とは異なる。すなわち、IETEの場合、実際に使用している者達が、必要に迫られて組織をつくり、そこで自らが実践的な仕様策定および議論を行ってきたのである。

IETFにおける技術仕様は、1968年 Steve Crocker氏が発明したRFQ(Request For Comments)という方法で文書化、保存され、インターネットを通じて参照することができる。このRFCは、その名の通り、広くインターネット関連の研究開発者からコメントを募集する意味となっている。

インターネット技術の研究開発は、米国国防総省のARPA/DARPAが資金援助を行い研究開発活動が推進されたために、研究開発の結果は公開できないことになっていた。これに対し、専門家が誰も知らないうちに技術仕様を決め、一般のユーザーはそれに従うだけというやり方を嫌い、研究結果を公開し、インターネットに関わる人々に広くその仕様を流布し普及させることが重要であると考えて、RFCという方法を考案し、外部からの「コメントを募集」ためのドキュメントであって、研究成果を公開しているのではないと理由付けて、技術仕様の公開が始められた、といわれている。

IETFミーティングは、年3回開催され、2000年に行われた第46回会議には、36カ国、440組織団体から2,385名の参加があった。開催地が米国であったこともあり、全体の68%が米国、次いで6%が日本、4%がカナダからの参加者であった。ちなみに第45回オスロの開催ではアメリカ48%、日本6%、スウェーデン6%、イギリス6%であった。

IETFは、インターネットそのもののインフラとなる規定を中心に扱い、W3Cはその上で利用されるWWWに関連する規定を中心に扱っている。

W3Cは、WWW(World Wide Web)で使用されるさまざまな技術標準を定める総本山的な組織であり、Tim Berners-Lee氏が1994年に創設した。現在、ほとんどのブラウザ標準の監視役を務めており、HTML、HTTPはもちろん、XML、MathML、XMILなどの仕様もここで制定された。

米国MIT(マサチューセッツ工科大学)、フランスのINRIA(国立情報処理自動化研究所)、日本の慶應義塾大学などが中心になって運営しているほか、米国、日本などの大手コンピュータメーカーも会員として参加しており、企業組織の枠を超えた標準化活動の場となっている。この組織のメンバーには、ヒューレット・パッカード、ネットスケープ、サン・マイクロシステムズ、マイクロソフトといった企業が、名を連ねている。

W3Cは秘密厳守の立場をとっており、進行中の標準化案の詳細を外部に話したメンバーを除外する権利をも有しているという。

W3Cの標準決定は、企業の利害対立が発生しやすいが、一方では、基本技術が同じだとすべての企業がその基本技術に基づいてアプリケーションを作り、利益を得やすい面もある。Tim Berners-Lee氏は、このような関係を理解して運営にあたっている。

IABやIANAにしろIETFとW3Cにしろ、その合意形成にあたっては、先に述べたようなRFCのようなやり方が行われ、また、「インターネットを運用していく上で必要となる標準化や意思決定に関して、タスクフォースやワーキンググループが作られ、関心のある人々が議論に加わる。」⁴

以上のようにIETFとW3Cは、技術的側面が強いといえる。これに対し、より政策的な問題解決の場としてICANNを詳しく以下に取り上げる。

3. ICANN の理想

3.1. ICANN の成立

:(米国政府 対 インターネット・コミュニティ)

インターネットのドメインネーム等の管理(ガバナンス)は、米国政府からIANA⁵に委託されていたが、90年代の半ばになって、インターネットの急速な世界的普及に適合すべく、IANAは組織の改変を行おうとした。

インターネット協会(ISOCC)のほか、国際電気通信連合(ITU)、世界知的所有権機構(WIPO)等の国際機関による国際臨時検討委員会(IAHC)が、96年10月に設立され、そこでまとめられた最終案に対し賛同・署名する団体と組織が97年5月ジュネーブにおいて新しい協定書(gTLD MoU)に調印した。ここで誕生した新しい管理組織によって、ドメイン名、IPアドレス、ポート番号、プロトコル、AS番号、RFCなどを管理する体制へと移行しようとしたのである。

しかし、これに対し米国で、この新組織が欧州主導だとの批判が起き、米国政府は、98年1月末、商務省の電気通信庁(NTIA)によって、いわゆる「グリーンペーパー」が発表され、IAHCのやり方を強く批判した。そこで、米国政府は、インターネットをつくり育てるために米国民の税金が使われたことを強調し、あくまでも米国政府の承認のもとでインターネットの管理組織を作る意向を強く示し、新しいIANAを米国内の非営利の法人として作ることを主張した。⁶

しかし、先述のようにインターネットの誕生から学術研究上の発展については、米国政府に負うところが大きかったことは事実であり、十分尊重されるべきものかもしれないが、一方で商用化以降の急激な成長は、むしろスイスのCERNで開発されたWorld Wide Webの技術に負うところも大きく、それは決して一国のみで成立する技術体系ではなく、国際協力のもとでしか展開できなかったことも認められなくてはならないであろう。

これまでインターネット関連技術、インターネットをめぐる政策は、米国政府および米国民間企業に独占されていたが、インターネットの急激な国際的広がり、各国のビジネスや行政にインターネットが不可欠のものとなりつつある中で、米国に依存したその管理システムに限界が生じ、グローバルな紛争処理システムと意思決定システムの確立が早急に必要となったのである。

インターネットがグローバル化していく中で、インターネットの管理問題は、米国国内の問題としてではなく、国際協調を基礎としなければならない段階に達したことは明らかであって、今後の発展を考えれば、米国中心の考え方や、米国国内法に基づく組織には、無理があるように思われる。

実際、この「グリーンペーパー」に対し、インターネットは米国政府のものではなく、世界人類の財産であるという批判が国際的に多数寄せられた。こうした国際世論の動きに対し、米国では、98年6月に「グリーンペーパー」を修正した「ホワイトペーパー」が発表された。

ここでは、非営利、ボトムアップ、民間主導という原則は保持しつつ、国際世論を背景にし

たインターネット・コミュニティと米国政府との妥協点が模索され、新組織に関するの合意を民間で形成することが要求された。これに対し、欧米の業界団体も参加してIFWP(International Forum on WhitePaper)という臨時組織が作られ、この「ホワイトペーパー」をめぐる国際会議が相次いで各地で開かれ、関係者の非常なる努力の結果、それらの議論を取りまとめる形で98年9月にICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)という、グローバルな合意に基づく非営利のインターネット管理組織が生まれたのである。⁷

しかし、米国連邦政府から民間の第三者機関であるICANNに委託契約によってその管理が移されたのであるが、最終的にはICANNの所在地はあくまで米国内に置かれ、米国内法(カリフォルニア州法)のもとで設立され、米国政府が監視する立場であることに変わりはないのである。

3.2. ICANN の統治 (ガバナンス)

現在、いわゆる「国際問題」の解決の主体は、19世紀ヨーロッパのシステムが基本となった「国民国家」である。国家と国家は国境線で仕切られ、法律や政策決定は、その国権の及ぶ範囲の国境内でのみ有効であった。

20世紀にはいると、世界はグローバル化していく中で、二度の世界大戦を経験した結果、国家間の紛争や、「国際的」問題を解決する手段として、国連や国際通貨基金(IMF)等の国際機構、国際的な産業取り決めを行うために世界貿易機構(WTO)等が創設されたが、これら組織の構成主体は、あくまで「政府」であった。

これに対し、インターネットの統治機関であるICANNは、従来の「国際組織」とは決定的に異なっている。ICANNのメンバーシップ規定は、「インターネットを使用する全世界の市民」であるとされ、そこには国民という考え方はなく、誰もが、理事を選出し、提案案件にコメントする権利があるとされている。各国の政府代表や産業界代表も同時に議論に参加するが、将来的にはネット上で意思決定を行う構想もあり、近いうちに真の「仮想地球民主主義」が実現されることになるかとされている。このような組織のあり方を、2000年6月10日付け英国『The Economist』誌は「ICANNは新しい形の組織だ。仮想世界と実世界の統治システムの交配である。それに、産業界が政府の最小限の介入で地球規模の自己規制システムを確立しようとしている」と述べている。

このようなインターネットにおける統治(ガバナンス)の方法は、一面では、IT革命後の国際間、あるいは多国間における問題解決方法の可能性を示唆していると思われた。⁸

しかし一方では、現実のICANNにおけるガバナンスは、インターネットの成立・発展過程の大部分が米国人による米国内での問題として形成されてきたことに規定されている面が陰に陽に存在する。

すなわち、米国内での規制、管理を行おうとする政府側と、自由なネット上の活動を確保しようとするインターネット・コミュニティのせめぎ合いと妥協の中で、ガバナンスが成り立ってきたのであるが、反面、このような米国政府対インターネット・コミュニティという構図が中心と

なったために、国際的な視点、特に途上国に対する問題意識が希薄だったように思われる。
 米国におけるインターネットをめぐる対立と協調の構図は図1のような三角形を形作っている。

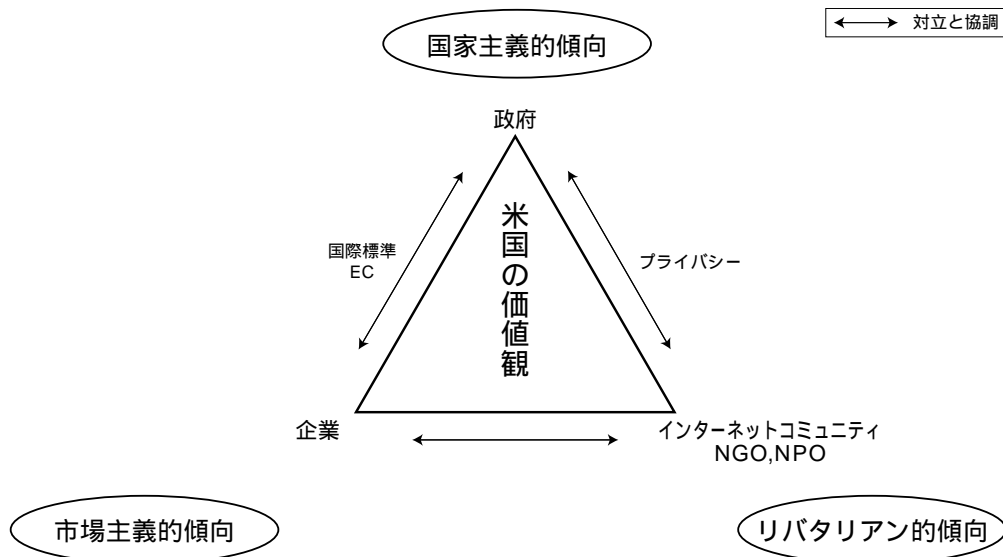


図1:米国のインターネットを取り巻く構図

政府対インターネット・コミュニティ(ネティズン)、政府対企業、企業対インターネット・コミュニティ(ネティズン)は、それぞれの局面で対立と協調をしていますが、その根底には「自由」「民主」など歴史的文化的に米国で形成された「米国的価値観」なるものをあたかも普遍的なもののように共有しているようにも思われる。

加えて、インターネット・コミュニティの思想自体が米国の価値観を前提としている面もあり、他国からのメンバーも、メンバーとなりインターネット・コミュニティの仲間入りをする限りにおいては、米国的価値観を無意識的に採ってしまっているように見える。それはインターネット自身がこのような米国的価値観を含むものとして他国に広がっていったためかもしれない。

このような状況では、現在存在する途上国と米国との間のデジタル・デバイドの問題を解決することには、大きな困難がともなうと思われるのである。

いずれにしろ、以上のような背景で、登場したICANNは、インターネットの円滑な発展、社会的認知の向上、官民共同での地球規模のインターネット政策立案を目的とし、その具体的な活動は、ネット上のIPアドレススペースの配分、プロトコル決定、ドメインネームシステムの管理、そしてルートサーバシステムの管理、の4つの分野の「調整」となった。

ICANNで実現したインターネットのガバナンスは、将来の情報技術の動向、各国の情報政策、国際的な政策の展開に大きな影響を及ぼすことになるが、そこでの決定事項を各国の政府や個人に強制する権限はなかった。

また、その原則は、インターネットの安定性の確保 競争の促進 民間によるボトムアッ

ブ的調整 広範な支持層の獲得(地球的多様性、利害関係者と一般利用者)であり、ここでの意思決定スタイルは、伝統的な国家間の交渉とは異なり、政府間の代表による交渉という形態では行われぬ。関心を持つ個人や組織が情報技術を駆使しながら、「ラフなコンセンサス」を探る協働作業が行われているのである。

しかし、こうした理想主義的組織形態には、当然ながら多くの問題が存在する。

4. ICANN の限界

4.1. ICANN 理事選挙

(インターネット・コミュニティ 対 ナショナリズム)

国際化への対応として成立したICANNであるが、その統治機関ともいえる理事会の構成に大きな偏りが存在していた。

ICANNの理事会は、一般会員から9名、DNSO(Domain Name Supporting Organization: ドメインネーム・サポーターティング組織)から3名、ASO(Address Supporting Organization: IPアドレス・サポーターティング組織)から3名、PSO(Protocol Supporting Organization: プロトコル・サポーターティング組織)から3名、事務局長1名の合計19名で構成されている。

いかにICANNが公平でオープンな調整を目指すといっても、当初の理事会のメンバーや一般会員は、欧米人ばかりであった。ちなみに理事会メンバー19人中、アジア系は、村井純・慶応大学教授とピンダー・ウォン・アジア太平洋インターネット協会会長の2人のみで、2000年5月時点での一般会員総数約1万5000人のうち、最も多いのは米国の6915人。日本人はわずか338人で、全体の2%に過ぎなかった。⁹

こうした問題を修正するため、会員による初めての理事選挙が行われることとなった。今回の選挙では、19人の理事定員中、一般会員より選出される9名の理事のうち5人を選ぶこととなり、北米、中南米、ヨーロッパ、アフリカ、そしてアジア・太平洋と、世界を5地域に分け、各1名が選出されることになった。

選挙権を得る会員登録が2000年7月末で締め切られ、8月中に候補者が決まり、9月の選挙運動期間を経て10月に投票となった。

日本では、米国中心の現状に対し危機感を持ち、研究者や企業が日本から理事を送り込むために、一般会員を拡大する活動が展開された。2000年5月には経団連、電機通信事業者協会などが参加して急遽「ジャパンICANNフォーラム(事務局・JPNIC = 日本ネットワーク・インフォメーション・センタ)が結成され、サイトや講演会で登録を呼びかけるとともに、大手ポータルサイトの「ヤフー・ジャパン」も登録を呼びかける記事を掲載した。登録者は順調に伸び、6月30日の時点で日本から4251人と、登録総数約2万5000人のうち、アメリカ、ドイツに次いで3位にまで増大した。

7月19日の中間発表では、日本からの会員登録者が2万人を突破し、世界一になった。米国が1万2000人で、ドイツが8000人、韓国が1100人であり、インターネットの利用者数との相

関を考えても、明らかに日本の状況は突出したものであった。

このような状況に対し、日本以外のアジア諸国からの候補者を事実上締め出しかねないアジアの関係者から批判が出された。しかし、これに対抗するには組織票を集めるしかないとして、中国からの登録も急増した。予想を大きく上回る登録に、受付サーバは負荷に耐えられず、パンク状態が続き、7月半ば中国ではこのようなつながりにくい状態は「中国人登録者の増加を嫌った米国の陰謀ではないか」などという根も葉もないウワサまで飛び交うなど、一時はかなり混乱した状況を呈した。

最終的な登録結果は、総登録数15万8593人のうち、3万8931人の日本が1位、中国は3万3670人で2位、3位はドイツで2万475人、インターネットの生みの親である米国は1万9501人で4位となった。5位は台湾の9193人、6位は韓国の6439人で、全体として急成長するアジアのインターネット事情を感じさせる結果となった。¹⁰

会員登録は以上のような結果であったが、その会員によるインターネット上での直接投票で理事選挙が行われた。世界中で27人が立候補し、地域ごとに10月1日から10日までICANNのWebページ上で投票が受け付けられた。投票権は、ICANNに届け出を提出した会員登録総数の約半数、全世界のインターネット・ユーザー7万6000人に与えられた。

投票結果は、2000年10月10日に公表された。アジア・太平洋地域の代表理事には、日本から立候補していた富士通の加藤幹之・ワシントンD.C.駐在員事務所長を含む6人が立候補し、加藤氏が、アジア・太平洋地域の投票者1万7745人のうち1万3913票を集め、他の候補者に大差をつけて当選した。ちなみに加藤氏は、99年からICANNのドメインネーム・サポーターリング組織(DNSO)の活動に作業メンバーとして参加していた。

中国は大量の会員登録を有していたにもかかわらず、自国の候補者に投票した人はさほど多くなかったようだ。

いずれにしろ、今回の選挙では、インターネット・コミュニティの理想と現実のナショナリズムの間で多くの矛盾が噴出したといえる。

4.2. 選挙の問題点

今回の選挙は、理事の地域的偏在の問題解決を目的としたものであったが、その選出のやり方自体にも問題があった。ICANNの一般会員選出理事は、「北米」「ヨーロッパ」「アジア・太平洋」「アフリカ」「南米」という地域から過半数である5人が選出されたが、ロシア・東欧や中東といった地域は、はじめから無視された形となっていた。そもそも、国境のないグローバルなインターネット社会の代表者を、地域を基準として選出すること自体、ある種の矛盾を抱えたものであった。人口比や、ネット・トラフィック量で代表権を決定しようという動きもあったが、技術的に数字を把握するのが不可能に近いので実現されなかったという経緯もあったようだ。

また、理事は、「技術に精通した人物」ならば基本的には誰でもかまわないが、実際のところは、先進国の有名企業の経営者やコンサルタントが選出された。

加えて、日本による組織的な選挙活動に対し、このようなナショナリズムの突出は、ICANNの、ひいてはインターネットの基本的考え方から乖離するものであるとの批判がでた。ICANNの役員は、地域を母体に出選されているが、全体の利益を最優先すると明記されており、地域の利益代表でもなく、国家の利益代表であってもならず、国家ぐるみの過度の競争は、良い結果を招かないというわけだ。¹¹

日本は、政府、民間とも、ICANN成立過程においては、インターネットに対する認識不足から十分な関与が出来ず、そのあせりと反動から理事選出にあたっては、国を挙げての集団主義的な突出した行動をとったのかもしれない。しかし、地域ごとに代表を選ぶと決めた段階で、このようなことは当然予想されることであり、選挙活動に不正があったわけでもなく、インターネットの重要性がそれだけ大きくなり、インターネット・コミュニティの無政府的な考え方こそが、現実の世界に合わなくなったのかもしれない。もはや、インターネット・コミュニティの理想だけでは統治できないほど、インターネットは多様な考え方が共存する現実世界の公共財としての地位を得てきた結果とも言える。

一方、今回の選挙は、ICANNの運用方針決定プロセスをより民主的にするために実施された試行錯誤という面ももつ。現行の19人の理事会メンバーのうち9人はICANN設立時の参加メンバーであり、これまでインターネットの運用や技術の標準化活動に貢献してきた人材が自ら参加したものである。このことは、別の見方からすると運用方針の決定が閉鎖的であり、いわゆる仲間内ですべてを決めるという批判を当然引き起こした。これを受けICANNでは、インターネット・ユーザの総意を運用方針に反映するための仕組みとして、直接選挙で選ばれた理事5人と自主参加による理事5人を交代させる準備を進めていたが、日本人理事の村井純・慶応義塾大学教授を含むこの自主参加理事の任期は、2002年11月まで延長されることになった。¹²

4.3. その他の問題

以上のような選挙における問題のほか、ICANNにはデジタル・デバイドに関連する多くの問題が存在する。

ICANNの登録ページは英語だけであり、これは英語圏に有利な状況である。インターネットにおけるグローバル化とは、決して特定の文化を他国に強制するものであってはならず、利便性の名のもとに現状の固定化が肯定されるようなことがあってはならない。インターネットのグローバル性の名を借りた欧米モデルの固定化に対し、アジアの事情も考慮した仕組みを作ってほしいという思いは強い。その思いが、会員登録数という形で今回の選挙によって表面に出てきたともいえる。英語を母語としない市民が、ネットでの弱者といていい現状は、いまだ存在するのである。

他方、今後、インターネット利用者の増加やマルチメディア化の進展に伴い、通信トラフィックが増加しており、ブロードバンド化、インターネットの超高速、大容量化の実現が急務となっている。

米国においては、10年度から毎年約1億ドルを投じて次世代インターネット(NGI:Next Generation Internet)の開発を推進している。このような次世代インターネットにより、21世紀の本格的な電子商取引のための基盤整備と新規ビジネスが振興、促進されるだろう。

日本でも、96年度から5か年計画で技術開発を行っており、以下のような研究開発項目がある。超高速・大容量化対応技術 高信頼化対応技術 電子マネー等の伝送に資する通信の安全・信頼性向上技術 コンテンツの保護・流通のための電子透かし技術 ホームページの真正性証明技術。

また、IPアドレス枯渇の問題から現行のIPv4(internet protocol version 4)にかわるIPv6のアドレス空間の割当ても始まっている。

IPv6ではアドレスの自動配布機能やQoS(サービス品質)制御機能が注目されており、エクストラネット等での活用が期待されている。

しかし、IPv4で世界を席捲している米国企業ばかりか、米国のインターネット・コミュニティも国益のためかどうかはわからないが、IPv6の普及に消極的であり、日欧が本格的にIPv6の普及に乗り出せば、米国はこれに反対し、妨害してくる事態すら考えられる。

この他にも、電子商取引の普及過程では、認証制度やセキュリティの問題、暗号等の標準化の問題、コンテンツ規制に関しても、途上国を含む形での国際協調が急務である。

このようにインターネットをめぐる、国々によって利害の対立は具体的に顕在・潜在しており、現時点ではインターネットの理念である「全世界の市民」的な立場だけでは解決困難と思われる。

市民社会の成熟した欧米では、より洗練された形での国益の追求が行われ、一見するとインターネット・コミュニティ対政府の対立構図が、問題の主要な部分であるかのように見える。しかし、アジア、途上国側から見れば、むしろこのようインターネット・コミュニティがリバタリアン的な理想論を主張することは、結局のところ南北間のデジタル・デバイド問題から目をそらせ、それをむしろ拡大する方向で米国中心の既得利益を守っているようにも見えるのである。

5. 今後のインターネットの管理機関のあり方とデジタル・デバイド

以上のような状況に適合し、より公正な政策決定がなされるような国際機関が、インターネットにおける統治には必要と思われる。

ICANNは、ドメインネーム等に限定した統治組織であり、技術的側面の強い統治機関であるが、技術の問題は、単に技術的合理性のみを追及するわけにはいかず、ビジネスがからむところには、当然企業間の利益衝突や国益同士のぶつかり合いも発生してこよう。こうした問題を解決する場には、当然より広範な途上国からの代表の関与が必要に思われる。その際、民間のみの参加原則には無理が生じるであろう。

インターネットも世界的普及の過程において、将来的には現在の電話と同じような国連の下

部機関としての国際組織になることが望ましいのではなからうか。¹³

そのためには、日本はまずアジアにおけるインターネット・ガバナンスのあり方を検討する機関を、中国、韓国、ASEAN等の国々で作り、自主的にその運営が行えるようにすべきであると思われる。¹⁴

一方、先述の「沖縄憲章」の宿題であるドットフォースでは、以下のように途上国に対して配慮された提案がされたが、この提案を作成する際、「アジアからは中国とインドネシアが招かれたが、両国とも欠席した」途上国側の姿勢は、全体としてG8主導でのドットフォースの流れに対して、参加しながらも懐疑的なトーンが強く、先進国側の実行力、実際の成果について保留の姿勢を見せるものといえた¹⁵

とされている。

デジタル・オポチュニティ作業部会(ドットフォース)のジェノヴァ行動計画提案(平成13年6月)によると

アクション・ポイント1:途上国及び新興国における

国家e戦略(National Strategies)の支援

- e) 先進国・途上国双方の規制・政策・戦略分野の専門的知見を結びつける国際的e開発資源ネットワーク(e-Development Resource Network)の構築に向けて、ジェノヴァでのG8サミット開催後6ヶ月以内に、この組織の骨格と構成が完成されるべきである。このネットワークは、関心を有する世界中の政府、国際機関、民間、NPOコミュニティの参加により構築されるものとし、e戦略を策定・維持する上で、高度で実用的な専門的知見の取得を求める政府等が利用できるものとする。

として、国際的e開発資源ネットワークの構築を訴えている。

また、

アクション・ポイント5:インターネット及びITが提起する新たな国際的政策及び

技術的事項に関する協議への普遍的参加の確立及び支援

- a) 途上国の利害関係者(政府、民間企業、NPO、市民及び学術研究者)がインターネット及び他のITに関連する国際的な技術的及び政策事項について一層理解を深め、また、関連する国際的なフォーラムにより効果的に参加できるようにするため、支援が提供されるべきである。
- d) インターネットやITに関連する国際的な政策的・技術的事項について扱うフォーラムや機関は、途上国の代表を各々の討議や意思決定プロセスに参加させるため、特別の努力を払うべきである。

として、ICANNのような組織に途上国が参加できるよう環境作りを提唱している。

以上のような提案に対し、日本は積極的に官民あげて取り組む必要があるろう。

特に、ICANNにはアジア人として2名の理事を輩出しているだけに、日本がアジアの国々に対してより多くの貢献をしていかねばなるまい。

また、少なくとも、日本は、将来を見据えて、中国やアジア諸国とデジタル・デバイド解消のためのそれぞれの役割に関し、直接検討する交流の場を早急に作る必要があるろう。

原田 泉(はらだいずみ)

国際社会経済研究所 主任研究員

注

- 1 米国では1990年代中盤から論議され始め、1999年7月の商務省報告書「Falling Through the Net: Defining the Digital Divide」では、年収7万5000ドル以上の世帯は、最低所得層の世帯に比べインターネットにアクセスできる比率が20倍以上、パソコン所有率も9倍以上、また最高度の教育を受けた層と最低度の教育を受けた層のアクセス格差は1年間で25%上昇、と指摘された。

また、クリントン政権は2000年1月の一般教書演説で、社会的弱者の就業機会が狭まっている問題を解決するため、学校、図書館、新設の全米千ヵ所のテクノロジーセンタ等でインターネットの利用機会を提供することと、教員の再訓練実施を提唱した。

2000年10月のシリーズ第4段報告書「Falling Through the Net: Toward Digital Inclusion」においては、インターネット世帯普及率が58%を超えた普及の現状、劇的な格差縮小、そして、家庭からアクセスできない人に公共施設のアクセスポイントが貢献していることを指摘しているが、体が不自由な人や人種などにおいて依然として格差が存在すると同時に、ブロードバンドアクセスが新たな格差を生んでいることを示している。

日本でも2000年版「通信白書」が、居住する都市の規模の大きさ、世帯主の年齢の若さ、世帯年収の高さによって、インターネットの普及率が高まる現状に言及し、デジタル・デバイドの是正の必要性を指摘している。

例えば、ネットレイティングスが2000年6月に行った調査結果によると、家庭からPCでインターネットにアクセスした人の比率は、一番高い神奈川県が23.4%だったのに対し、沖縄県は1.2%に留まっている。このランキングは、一人当たり県民所得と相関しており、普及率と所得の関係性が指摘されているが、インターネットが都市型メディアであることが原因との意見もある。

- 2 国際社会経済研究所と中国現代国際関係研究所の2000年度共同研究『IT革命と国家関係の変化』2001年3月、中国側レポート
- 3 インターネットの発明は、ゲーテンベルグ以来の情報革命であるとか、コロンブス以来の新市場創造とか言われているが、米国では、完全商用化した95年をインターネット元年とし（ネットスケープ社の上場の年でもある）、この年を境に「インターネット前」と「インターネット後」を「BI」とか「AI」と呼んでいる。そしてこの95年にインターネットの普及率が15%を超えたといわれている。社会一般が、インターネット社会革命を認知し、普及期に入っていた時期とも言える。
- 4 木村忠正・土屋大洋『ネットワーク時代の合意形成』、NTT出版 1998年、P.30
- 5 IANAは、南カリフォルニア大学の付属研究機関であり、その活動資金の多くの部分は米国政府国防総省との委託研究による。また、ドメインネームの登録業務に関して

は、米国政府の全米科学財団(NSF)からの委託契約により米国民間企業であるネットワーク・ソリューション社(NSI)が行ってきた。

- 6 この間の事情に関しては、会津泉、「インターネット・ガバナンス」IAJニュース、1998.10参照。
- 7 この間の経緯に関しては、木村忠正・土屋大洋、『ネットワーク時代の合意形成』NTT出版、1998年、第二章参照
- 8 ICANNモデルとしてICANN理事の加藤幹之氏は、民間による国際的非営利団体 民主的、フレキシブルな組織運営 条約等の法的制限なし、合意に基づく契約上の権限による 国家機能によるガバナンス機能なし として調整機能を強調している。

また、同理事の村井純氏もICANNのガバナンスは、「グローバルガバナンスのレッスン」と位置付けている。

- 9 米国内では、この理事会の構成メンバーに対し、複数の共和党議員を含む対立陣営は、ICANNは秘密裏に成立し、初代の理事メンバーはクリントン政権の恩恵を受けた選出過程によって同政権寄りの人物が選ばれたものと主張したといわれている。
- 10 こうした日本や中国の大量登録の背景には、ISOの世界文字コード「ISO10646 - 1」として、米国のコンピュータ企業コンソーシアムが策定した「Unicode(ユニコード)」が採用された苦い経験があった。

「Unicode」は、16ビットコードに世界の文字をおさめるため、漢字を2万字に集約してしまい、日本語、中国語、韓国語で、本来異なる文字に同じコードが割り当てられているという不合理が生じた。当然日本などは猛反発したが、米国側に押し切られる形で採用が決まったのであった。

また、ドメイン名一つにしても、現在はアルファベットしか使用できない。漢字などアジアの特殊な文化事情を考慮した仕組みは作れないのか、との声はすでに出ている。

最近、アジアのベンチャーが、アジア各国と協調して日本語や中国語などのドメイン名を使えるようになった。これは各国の利害を調整しながらインターネットを発展させることができた例であり、このようにアジアで協働しながら問題を解決していくというスタンスを今後日本はとっていくべきである。

- 11 「筆者(村井)個人の使命は、インターネットの世界の活動にある。----- そこには、国家といざばり」はないのだ。」林紘一郎・牧野二郎・村井純監修、『IT2001～なにが問題か』岩波書店、2000年、P.24
- 12 2000年10月27日にICANNは、2002年11月まで任期を延長することになる4名の理事を発表した。Frank Fitzsimmons, Hans Kraaijenbrink, Jun Murai Linda Wilsonの4

名。2000年11月16日のICANN会議で新たに加わるのは、一般会員選挙で選ばれた新たな理事、Karl Auerbach, Ivan Moura Campos, Masanobu Katoh, Andy Mueller-Maguhn, Nii Quaynor である。このとき解任される理事は、Esther Dyson, Geraldine Capdeboscq, George Conrades, Greg Crew, Eugenio Trianaである。

- 13 電話の場合、1865年パリで創設の万国電信連合と1906年ベルリンで創設の国際無線電信連合が1932年マドリッドにおいて合体し、国際電気通信連合(ITU)として発足して、国際連合(UN)の専門機関の一つとして、電気通信の改善と合理的利用のため国際協力を増進し、電気通信業務の能率増進、利用増大と普及のため、技術的手段の発達と能率的運用の促進にあたっている。加盟国数は189か国(2000年9月現在)で、本部をスイスのジュネーブにおき、連合の構成は、大きく分けて、電気通信標準化部門(ITU-T)、無線通信部門(ITU-R)、電気通信開発部門(ITU-D)と事務総局からなり、詳細は全権委員会議(PP)、理事会(C)、世界国際電気通信会議(WCIT)、世界(地域)無線通信会議(W(R)RC)、無線通信総会(RA)、無線通信研究委員会(ITU-RSG)、世界電気通信標準化総会(WTSA)、電気通信標準化研究委員会(ITU-T SG)、世界(地域)電気通信開発会議(W(R)TDC)、電気通信開発研究委員会(ITU-D SG)と4つの常設機関:事務総局(GS)、電気通信標準化局(TSB)、無線通信局(BR)および電気通信開発局(BDT)となっている。

日本は、1959年以来、管理理事国(後に理事国と改称)としてITUの管理・運営に参加しており、過去5人が、周波数登録委員会(IFRB)に、1人が無線通信規則委員会(RRB)委員として選ばれ、1998年には事務総局長にも日本人が選出された。また、分担金の面でも、加盟国中最高の30単位を負担している。

- 14 しかし、当然、インターネット・コミュニティや米国は、こうした動きに対しては反対してこよう。特に最近の米国は(ブッシュ政権)は、国益重視の内向的性格を示している。

「もし、インターネット協会をはじめ、多くのインターネット関連組織において非アメリカ勢力が実権を握るようなことが起きれば、インターネット・コミュニティモデルはもはや機能しなくなるだろう。」木村忠正・土屋大洋、『ネットワーク時代の合意形成』、NTT出版、1998年、P.66

- 15 会津泉、「デジタル・デバイドと日本の課題」、『GLOCOM Review』4月号(第62号)、国際大学GLOCOM、2001年