

# 米国は「ネットの一国支配」を放棄 オバマ政権が歴史的な政策転換へ

■今や電話以上の情報通信手段となったインターネット・サービス。だが、利用者の安心と信頼は保障されているのか。無関心でいると一部の者に支配されかねない危険がある

## 特定の者の通信を いかにコントロールできる

二〇〇九年秋、米政府は、インターネットのドメイン名やIPアドレスを管理運営する米国の非営利団体ICANN (The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers=アイキヤン)を米政府の管理下から独立させた。これは、これまでの米国によるインターネット一国支配を放棄し、より民主的な国際管理に道を拓く、二十一世紀の情報社会の根幹にかかわる大きな出来事であった。全世界に蜘蛛の巣のごとく張り



うつみ よしお 1942年高松生まれ、東京大学法学部卒業後、東芝を経て66年郵政省に入省。72年シカゴ大学大学院で政治学修士を取得。通信行政の主要ポストを歴任。通信・放送行政分野の自由化競争政策を推進、特に第二種電気通信事業制度を創設するなど、わが国が欧州諸国に比較して10年早く通信自由化を実現することに多大に貢献。同時に情報通信分野の発展促進のための税制、財政投融资制度、補助金などの電気通信育成諸制度をわが国で初めて創設し、現在の通信政策の基礎を築いた。一方、GATTの基本電気通信自由化多国間交渉では指導的な役割を演じ、各国の通信自由化の合意取り付けに成功。94年に開催された京都国際電気通信連合 (ITU) 全権委員会議にて議長を務め、次の98年ミネアポリス全権委員会議でITU事務総局長に選出された。国連専門機関のトップとしてはWHOの中嶋宏事務局長に次いで日本人で2人目の就任となった。第三世代の携帯電話 (3G) の規格統一や、IP電話の世界解禁の合意を実現し、飛躍的に低額な電話ネットワークの実現に貢献。2度にわたって開催した国連世界情報社会サミットでは、事務局長として、175か国の首脳が、世界中の人たちがインターネットでつながる情報社会を2015年までに建設することに協力する約束をした。現在、JTEC (財団法人、通信・放送コンサルティング協力) 理事長、早稲田大学名誉博士、同客員教授。(編集部作成)

巡らされているインターネット上の通信は、ドメイン名やIPアドレス情報をもとに、米国にあるルート・サーバーからのリモコンで行われる。その業務を行っているのがICANNである。私たちは今、インターネットを日常、何の心配もなく使っている。経済活動や日常生活には欠くことのできないのがインターネットである。だが、ICANNの意思次第で、技術的に、特定の者の通信をストップすることもできれば、特定の相手にはつながらないようにすることも、また、通信をモニターすることなど、いかにして

## インターネットは 誰が運営管理すべきか

電話は各国別に構築されていて、電話と電話をつなぐ電話番号情報は各国で個別に管理している。したがって、日本の電話が外国に干

も扱うことが可能なのである。今回の措置により、米国一国支配のインターネットの時代は終わった。だからといって、即座に民主的な国際的 management が行われることになるとはいいがたく、インターネットを全人類が安心して利用できるようにするには、さらなる努力が必要である。

渉されることはない。このように一国内の通信はその国が管理することを、百九十一カ国が批准している国際電気通信憲章では通信主権と呼び、主権国家の基本的な権利として認めている。

一方、インターネットは電話と異なり、すべての通信がアメリカのルート・サーバーにあるIPアドレス情報で管理されている。ルート・サーバーは、インターネットのコントロール・センターだ。したがって、誰かがそのルート・サーバーの情報を操作すると、世界のどの通信でもコントロールすることができると、事実かどうかはわからないが、イラクで戦争が始まった時、一部の通信が途絶えた

ということも噂されている。すなわち、インターネットに関しては米国以外は通信主権を持っていないのであり、そのことは国際電気通信憲章の精神に反する。また、インターネットを使用するためにユーザーは必ずIPアドレスを取得しなければならないが、その配布業務がICANNの

巨額な独占ビジネスとなっており、ユーザーは独占料金を支払わされているのである。

もちろんICANNは、その配布業務を各地域、国ごとに委譲し、ある国では政府機関が、またある国では民間団体や民間企業が、この独占業務の下請けを行っている。これら地域レジストラ(登録機関)は業務量に応じてICANNに上納金を納める仕組みとなっているが、インターネットの普及により、これは大変儲けの良いビジネスとなっている。

このような米国が独占しているインターネットの管理をもう少し民主的に、また国際的に管理すべきではないかということが、インターネット・ガバナンスの問題である。しかし、インターネットは情報社会で力の源泉であるから、米国がICANNの管理を手放すはずがなかった。

インターネット・ガバナンス問題は、今から七年前、二〇〇三年十二月にジュネーブで開催された国連の「情報社会サミット」で初

## ICANN設立の経緯

1998年1月、クリントン政権下の米政府は、ゴア副大統領のもとでマガジナ大統領顧問を中心とするタスク・フォースでの検討の結果、グリーンペーパーと呼ばれる「インターネットの名前およびアドレスの技術管理の改善についての提案」を発表した。その内容は、「米政府がインターネットを作り育ててきたことが強調され、あくまでも同政府の承認のもとでインターネットの管理組織を新たに設立する」といったものであった。

これに対する批判が、さまざまな国から寄せられた。ヨーロッパからのコメントには、「インターネットは米政府のものではない、世界人類の財産である」ことを強調するものもあった。また、日本政府も「インターネットのドメイン・ネームの管理は民主的に行わなければならない」とのコメントを提出していることが記録されている。しかし日本政府内では、グリーンペーパーに関心を示し、意見を言う人は少なかったし、国内で大きな議論が起きるといこともなかった。

グリーンペーパーが発表された1998年には、日本の各省庁ともホームページを開設し、また、ニフティーなどのパソコン通信からインターネット・メールへと、わが国においてもインターネットの利用が飛躍的に進んでいた時であった。

半年後の1998年6月には、グリーンペーパーを修正したホワイトペーパーが米政府により発表された。ここでは、それまでの「民間主導によるインターネットのボランティヤ的發展を尊重し、新組織を民間主導の非営利団体として設立する」ことが提案されていた。しかし、それはあくまでも米政府との契約によって業務を行うものであった。

ホワイトペーパーの公表を受けて、インターネット・プロバイダー (ISP) の団体である商用インターネット相互接続協会 (CIX) が各地でフォーラムを開催して議論したが、新法人の構成について意見はまとまらなかった。

一方、識別番号の管理と、ドメイン・ネームの登録管理をそれまで実際に行っていたIANAと呼ばれる組織と、NSI社という民間会社は、独自に新法人のあり方についての案を提出した。米政府は、この案を土台にICANNを設立し、1998年10月、ICANNと契約を締結し、IANAとNSI社の業務はICANNに引き継がれたのであった。

このように米政府は、あくまでもインターネットを自国政府管理下のものとしたのであったが、2009年秋、このICANNとの契約を一方的に終結させた。

※注①IPアドレス (Internet Protocol Address =インターネット上でデータを送受信する機器を判別するための番号)

※注②ドメイン名 (domain name=インターネット上で個々のコンピュータを識別する名称の一部。ICANNによる一元管理となっており、世界中で絶対に重複しないようになっている。通常、IPアドレスとセットでインターネット上に登録される)

めて取り上げられた。その二年後、チュニジアで開催された二回目の「情報社会サミット」では、米国のその他の多くの国とが鋭く対決したが、問題を解決することはできなかった。

ところが、この米国にとって重要なICANNの直接管理を、今回、米政府は手放したのである。

### インターネットは米国防省が構築した

インターネット技術がアメリカの軍事技術から始まったことはよく知られている。しかし、インターネットを誰がどのように管理運営しているか、その実態はあまり知られていない。それは、電話事業がNTTやKDDIなどの電話会社によって提供されていることが明快であるのと比較して、インターネットは特定の企業や団体がすべてを取り仕切っているとはいえないからである。

そもそもインターネット技術は、核攻撃を受けて回線やコンピュータ・センターが破壊されても、

他の回線を迂回して働くことにより、大部分のネットワークやコンピュータ・センターを生き延びさせることを目的にして、米国防省によって開発された。このネットワークに、他の政府機関や研究所、大学等が接続されていき、学術研究のための一大コンピュータ・ネットワークが形成された。

そのネットワークが一九九二年、民間にも開放され、誰でもが利用できる現在のインターネットとなったのである。

したがって、もともと、それぞれが独立するコンピュータ・ネットワークが神経細胞（ニューロン）のようにくっつき合って一大ネットワークに形成されたもので、運営主体が誰なのか、どこが管理しているのかは不明確なのである。いつてみれば、インターネットにつながっている人やコンピュータすべてがインターネットの運営主体といっても過言ではないかもしれない、世にも不思議な存在なのである。

しかしながら、それぞれがつな

がって通信ができるためには、ドメイン名やIPアドレスと呼ばれる識別符号が不可欠である。そこで、アメリカの民間非営利組織であるICANNがこのドメイン名やIPアドレスの配布を独占し、また、そのデータをルート・サーバーと呼ばれるインターネットのコントロール・センターに提供し、その管理などを独占的に行っている。

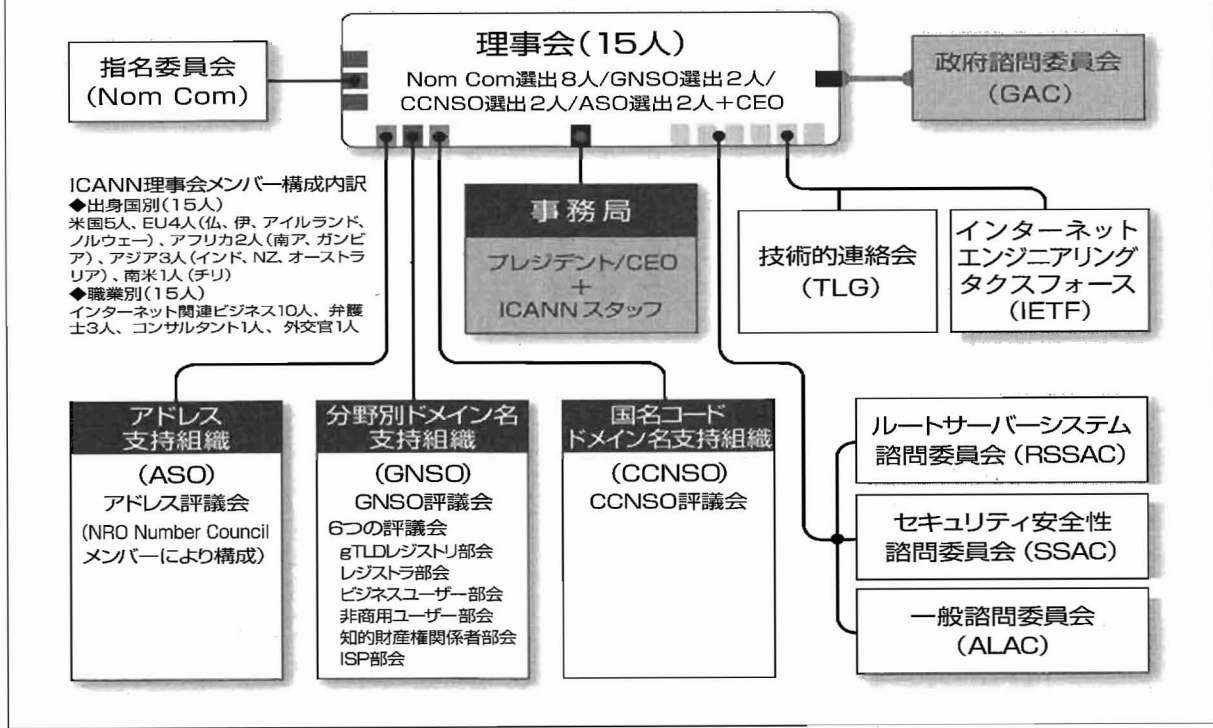
世界に十三個あるルート・サーバーに登録されているIPアドレス情報は、すべてアメリカにある親センター（ルートサーバーA）のデッド・コピーであり、このセンターの情報を操作すれば、地球上の誰の通信でもコントロールできることになる。すなわち、インターネットという物理的ネットワークは、インターネットに参加するプロバイダー（接続業者）や研究機関、企業などが所有し、また、それらを管理運営しているが、その中の情報の流れはすべてICANNによりコントロールされているのだ。

### 「情報社会サミット」で目覚めた開発途上国

〇三年にジュネーブで開催された国連「情報社会サミット」で、中国、ブラジル、南アフリカなどの途上国側は、「ICANNがアメリカ政府の影響下にあり、インターネットはアメリカ政府の支配下にある。これはナショナル・セキュリティ上、大問題である。何とか改善をしなければならぬ」と主張した。そして、インターネット管理のうち、技術的問題を除く政策的な問題はICANNから切り離し、ITU（国際電気通信連合、国連の専門機関）などの政府間組織に移管することを強く訴えた。

また、現実問題として、ICANNのIPアドレスの割り当てが途上国にとって不公平であることなども主張した。なかでもブラジル代表は雄弁で、そのスピーチは開発途上国の人たちの啓蒙に大変役立つものであった。「ブラジルは、ポルトガルの植民

ICANN組織構成図



地であった。当時、ポルトガルは、ブラジルが植民地であっても何ら問題がないではないかと言った。たしかにそうであったかもしれないが、われわれは自分で自らのことを決める道を選んだ。これが、ブラジル独立だ。

インターネットも同じだ。今問題がないではないかというが、自分で自分のことを決められるようにはなっていない。そこが問題なのだ」

一方、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ヨーロッパ各国、日本などは、「これまでと同じ民間主導を堅持すべき」として、途上国の主張に強く反対した。それは、途上国がインターネット上での自由な通信を規制するためにこのような主張をしているのだと危惧したからだ。また、急速な技術革新が進むインターネットを管理するには、政府がメンバーである国際機関などで厳格に管理するよりも、柔軟な体制で効率的に作業が進められる非営利民間団体であるICANNの現行体制がベストである

という考え方もあった。

しかし、このサミットでは、時間の制約から、お互いが意見をぶつけ合うというだけで終わった。

二年後の〇五年、チュニジアで開催された第二回の国連「情報社会サミット」では、それまで現状維持を主張していたEU諸国が従来の態度を変更し、インターネット管理の国際化を訴えた。

EU諸国では、当初、現状を是とする、インターネット・ビジネスに参与している産業界の代表が準備会合に出席し、個別に自分の意見を述べているにすぎなかった。しかし、サミットにおける重要課題だと気がついた外交官や政策担当者が一堂に集まり、EUの統一方針を議論した。そこで彼らは、世界中の諸活動がインターネットに依存せざるをえない情報時代に、インターネットが米一国により支配されている現状を知り、その不合理性に驚いた。そこで彼らは、米国の立場に配慮しながらも、「インターネットは国際的に管理されなければならない」というE



U統一方針を打ち出した。  
EU諸国の政策変更により、現状のICANN体制を是とするのは、米国と英、カナダ、オーストラリア、シンガポールと、数カ国のみになった。しかし、米国は一切譲らず、両陣営の間で意見が鋭く対立した。  
日本政府はその間、その立場について発言することがなかった。危機を感じた米国は最高レベルの政府高官を、予備交渉が行われたジュネーブに派遣し、各国大使の個別説得に当たらせしたが、説得は成功せず、交渉は各国の元首が集まるサミットの当日までもつれ

込んだ。しかし、当日深夜、サミットの最終文章として「奇跡の合意」と交渉担当者間で呼ばれている一定の合意がなされたのである。その内容は、「インターネット・ガバナンスが民主化や国際化されなければならない」との原則を認め、かつ、国連事務総長によるインターネットに関する諸活動に「より強力な協力」が必要であるとしたこと。しかし、具体性のある記述は皆無で、何ら実効性のないものであった。さらに、上記原則を認めながらも、「現状がうまく機能している」として現状を容認する、内容的にはまったく自

己矛盾のものだった。それぞれ異なる立場の意見を並立させた上で、国連に「インターネット・ガバナンス・フォーラム(IGF)」を設立して、引き続き議論を継続するという、両論併記、問題解決の先送りであった。

その後、「インターネット・ガバナンス・フォーラム」は、アテネ、リオ、リスボンにおいて計三度開催されたが、焦点のない意見の交換が行われただけで、この問題の進展はなかったのである。

### インターネットの管理を米国はなぜ手放したか?

そして〇九年秋、米政府は、ICANNの管理を、「今までの直接管理から、ICANNの内部助言機関で各国代表から構成されている政府諮問委員会(GAC)などの場でワン・オブ・ゼムとなつて関与する」と、一方的に発表したのである。この米国の歴史的な政策変更がどのような背景で行われたのか詳らかにないが、明らかに「情報社会サミット」で議

論された方向への第一歩が大きく踏み出されたことには違いない。さて、なぜ米国はこのような政策変更を行ったのであろうか?

素直に理解するならば、オバマ政権のとの国際社会に対する姿勢を反映したものだといえよう。世界中の経済社会活動の基幹的なインフラとなったインターネットを米一国が支配する非合理的な立場を主張し続けるよりは、自ら多数の意見に従い、世界の一員となって合理的な姿勢を取るほうが得策であるという外交姿勢である。この国際協調の外交姿勢は、ICT(情報通信)という狭い世界の中心においては、このことだけでも「ノーベル平和賞」に値するものである。

しかし、うがった見方をする者もいる。それは、ICANNビジネスの既特権を維持するために、ICANN体制により利益を得ている者たちが自ら譲歩することで、強まる国際社会の圧力をかわしたのであるという見方である。すなわち、これ以上、民主化勢力に抵抗して

独占ビジネスの「うまみ」について穿り返されるよりも、彼らを取り込んで、一緒になつて「うまみ」を享受するほうが得策だという迷惑のもと、米政府に政策変更を働きかけたという見方である。

国連「情報社会サミット」の過程で、急先鋒になつてICANN体制を批判していた某国の大臣が、サミット後に開催されたアテネの第一回インターネット・ガバナンス・フォーラムでは、「ICANN体制がベストである」と演説して、「何が起きたのだ?」と参加者を驚かせたことを思い起こすと、このようになつた見方も一概に否定はできない。

### 民主的国際管理のためにGACの機能強化を

もう一度、念を押ししておこう。ICANNは、政府間の条約で設立された国際機関ではない。あくまでも私的な組織である。したがって、ICANNの運営に透明性や民主的な手続きは必ずしも担保

されていない。今までは、少なくとも米政府の管理下にあつたので、最終的には米政府の責任の下に業務が執行され、それなりの公平さと効率性が期待できた。そして、危惧された差別的な取り扱いなどの非合理的な事態は起きなかつた。しかし、これからは米政府にこのような監督責任を求めることはできない。

どこの国でも、電話会社は国の監督下にあり、政府が、誰でもが差別されることなく利用できることや、通信の秘密などを保証している。電話と同等、あるいはそれ以上に大事な情報通信手段となつたインターネット・サービスはどのようにして利用者に安心と信頼を保障するのか、その運営主体が前述の通り多数あるがゆえに、なおさら重要な問題である。

そんな中で、インターネット通信を実現するために必要なコントロール部門を担うICANNは、一社独占体制である。いかに立派な経営者がいても、独占企業では、放置されれば独占の弊害が必ず起

きる。現ICANN体制では、ICANNの運営を担うのはCEOであるが、CEOを管理するICANN理事会、各種の技術委員会などが常設されている。当然、これらの役職への選出、また、その運営が民主的かつ国際的に行われなければならない。しかし、扱う事業がきわめて技術的なものであるがゆえに、いわゆる関係者以外にはさほど興味を示さず、ICANNビジネス(ドメイン名やIPアドレスの配布業務)に関与する事業者たちの閉じたサークルになっているのが現状である。

また、いうまでもなく、インターネットは一部のICANNビジネスの関係者だけのものではない。回線を提供する通信事業者、ネットワークを提供するプロバイダー、コンテンツの提供者、そして何よりもそれらを利用する末端のユーザーのものである。

これらの現状を考えれば、ICANN経営に対して助言をする役割の政府諮問委員会(GAC)の機能強化が急がれる。GACは唯

一、インターネットの利用者の利益を守る立場にある政府の集まりであるから、このメンバーが透明で適切な手続きのもとに民主的かつ国際的に選出され、ICANNの運営を監督できる体制が確立されなければならない。現状では、GACは単にICANNの経営に助言を与える機能しかなく、ICANNの経営者に無視されることもあり得るのである。

サミットの過程で提案された様々な改革案の中に、GACを国際機関に格上げする案があつたが、私はそれが正しい方向であると思う。このことがあつて初めて、五年間の長い事前交渉を経て開催された国連「情報社会サミット」で、国家元首をはじめとする政府代表、産業界の代表、市民社会の代表がこぞつて求めた、インターネットの運営管理の「民主化」と「国際化」が実現するのである。

このように多くの課題を残すインターネット・ガバナンスの問題は、やっとその解決に一步踏み出したところである。