

【背景解説資料】

WSIS におけるインターネットガバナンス

会津 泉

以下は、現在執筆中の『問われるネット社会のガバナンス WSIS と ICANN と (仮)』に所収予定の原稿の一部です。WSIS および WGIG の背景を説明する参考資料として抜粋したものです。

世界情報社会サミットの意義

二〇〇三年十二月、国連が主催してスイスのジュネーブで「世界情報社会サミット (WSIS)」が開催された。国連サミットとは、一九九二年にリオデジャネイロで開かれた「地球サミット」や二〇〇二年にヨハネスブルグで開かれた「環境・開発サミット」など、人類社会全体にとっての重要課題を取り上げ、解決への方策を討議し、地球全体の合意を得ようというものだ。

世界情報社会サミットには、全世界一七六カ国の首脳、大臣ら政府代表をはじめ、主な国際機関、産業界、市民社会¹などから合計一万一千人が参加し、情報社会のありかた・基本ビジョンを示す「基本宣言」と、今後の情報社会構築の道筋を示す「行動計画」を採択した。

このサミット開催の最大の動機は、前述の「デジタルデバイド」、つまり情報化の恩恵を受ける人々とそうでない人々、先進国と途上国との格差の間の格差拡大への懸念だった。同時に、情報通信技術 (ICT) の活用はそうした社会問題を克服する方策になるのではという期待も強く語られ、開発援助、教育、人材開発などへの ICT の応用の可能性について広く議論された。

最大の論点となったのは、インターネットの国際的なガバナンス体制の問題であった。政府および国連機関による管理の強化を主張する途上国側の政府と、これに反対する先進国政府の間で、鋭い対立が続いた。サミットの本番直前によく妥協が成立し、国連事務総長のもとでワーキンググループを設置し、二〇〇五年にチュニジアで開かれる WSIS フェーズ 2 まで検討を続けるという、「先送り」で決着した。同じ「デジタルデバイド」でも、経済的な格差の問題ではなく、ガバナンスという「政治」への参画をめぐる南北の対立が際立ったことは、「知的価値」の増大を特徴とする情報社会の議論としては必然だったとも考えられる。

¹ 「Civil Society」の訳が「市民社会」だが、実際には、いわゆる NGO をはじめ、協会、大学、労働組合など、政府でも営利組織でもない広い立場の市民の集まりをさし、国連では政府、企業とならぶ存在として認知され始めている。

このほか、途上国向けの「デジタル連帯」基金を新たに設置するかどうか、表現やメディアの自由、基本的人権をどこまで認めるかなどの点で先進国側と途上国側の対立が目立ち、新聞などの報道ではこうした対立点を中心に伝えられた。

もともと国際電気通信連合（ITU）が提唱したこのサミットは、日本からITUの事務総局長に現総務省出身の内海義雄氏が就任していることもあって、日本政府も積極的に関与してきた。そこで、アジア太平洋地域の準備会合が二〇〇三年一月に東京で、四七カ国約五百名が参加して開催されたのだが、その際、筆者が所属するGLOCOMはホスト役の総務省に依頼され、アジアのNGO（非政府組織）参加を支援する活動にかかわることになった。

「インターネットガバナンス」で激しく対立

このサミットで、準備過程の段階から各国政府の間でもっとも激しく対立した問題が、「インターネットガバナンス」と総称される、インターネットの国際的な管理体制はどうあるべきかという問題だった。

しかし、このインターネットガバナンスの問題は、当初はまったく論点に上がっていなかった。二〇〇三年の一月東京での地域準備会合では、ほとんど論議されなかった。それが、三月頃から他の地域会合での議論を経て、次第に重要な論点として浮上し、最終的には途上国向けの支援基金の問題とならんで、最後まで紛糾が続き、最重要課題となった。

一口に「インターネットガバナンス」といっても、狭い意味での「インターネットそのものの管理」、つまりインフラや技術資源に焦点を絞った議論から、広く、インターネットを利用して行われる諸活動の管理」全体をカバーする議論まで、対象となる範囲は広い。

具体的にもっとも対立したのは、インターネットのドメインネームとアドレスを管理する国際組織、ICANN（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers）のあり方をめぐる問題だった。すなわち、国際非営利法人であるICANNによる民間主導の現体制の堅持を主張するアメリカやEUなどの先進諸国側に対して、中国やブラジル、南アフリカ、インド等の発展途上国は、政治的な決定は政府代表が関与する国際機関に移管すべきだと強く主張し、最後まで妥協点が見出せなかった。

最終的には「国連事務総長にワーキンググループ設置を要請し、政府・民間・市民がこれに参加、検討を進め、二〇〇五年のチュニジア・サミットまでに提言を行う」という共同宣言と行動計画を採択し、この問題をめぐる議論と交渉は最低でもあと二年続くことが決まった。

1 鋭く対立したネットガバナンスのあり方

インターネットの管理のあり方、いわゆるインターネットガバナンス問題は、今回のWSISの議論のなかでも、もっとも激しい対立を招き、ある意味では必要以上に紛糾した問題だったといえる。しかし、そのこと自体が、国際社会にとって来るべき情報社会が突

きつける問題点が何であるのかを象徴するものだったといえるだろう。

最終的には、国連事務総長のもとですべての当事者が参加するワーキンググループを設置し、インターネットガバナンスについての「作業上の定義」の検討から始め、問題の所在を確認し、必要なら提案をまとめ、二〇〇五年一月にチュニジアで開かれる次回サミットまでに結論を出すという、「棚上げ」ないし「先送り」の結論になった。このワーキンググループは、設置の準備作業に予想以上の時間がかかり、本書が上梓される頃、二〇〇四年一月に発足する見通しである。現時点では、二〇〇五年七月に最終報告書が用意され、その後政府間交渉で、その内容を受けて、具体的な行動の是非が議論されると予想される。一月のチュニジアサミットまで、また激しい論争が起きることは必至である。その帰結は、だれにも予想できていないが、おそらくサミットでも十分な解決は実現できず、妥協の産物と課題のさらなる持ち越しが行われ、分野によって、さらに取り組みが必要となるものも残ることは間違いない。

その過程で、狭い意味でのインターネットのガバナンスから、「情報社会」全体のガバナンスへと、焦点は希薄になりつつも、論争される対象は広がり、問題はいつそう複雑に進化していく可能性は高い。「情報社会」そのものが、まだごく初期の段階にあるのだから、その「ガバナンス」のあり方だけが、そうそう簡単に国際社会の合意を得られるとはとても考えがたいのである。

焦点はICANNとドメインネーム管理

一口にインターネットガバナンスというが、議論の過程では、その対象となる問題について明確な定義、合意があったわけではなかった。抽象的には、インターネットをだれがどう管理するか、という問題だといえるが、各論で具体的に考えると、情報のコントロールから、電子商取引、プライバシー、著作権、セキュリティやウィルス、スパム（迷惑メール）、インターネットに関連する技術標準の策定・運用など、広い範囲にわたる様々な課題が対象として考えられる。しかし、実際にWSISの場でもっとも強く意識され、一貫して議論的となっていたのは、ドメインネーム、IPアドレスなど、ネット運用の基本となる識別子²の資源管理のあり方だった。

より具体的にいえば、現在これらの資源を管理している民間国際組織ICANN（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers）の体制が争点となった。ICANNは、一九九八年に設立され、法的には米国カリフォルニア州法に登録された非営利法人で、ドメインネームやIPアドレスの登録管理組織、技術の専門家、インターネット・

² ドメインネームとは、「yahoo.com」とか「hyper.or.jp」など、インターネットを利用する組織に与えられるアルファベットの名前のことである。実際にインターネットに接続されているコンピューターやネットワークには、IPアドレスという数字による「番地」が割り当てられている。しかし、人間が利用するためには数字では覚えにくいので、より簡単なドメインネームが使われるようになった。IPアドレスとドメインネームの対応関係をデータベースにまとめ、検索できるようにしたのが、ドメインネーム・システムである。

プロバイダーなどの企業、利用者、各国政府など様々な関係者が集まって組織され、国際的な理事会と多層な組織構造によって成立している。

このドメインネーム、IPアドレス管理などを中心とするインターネットガバナンス問題は、二〇〇二年二月の第二回準備会合の時点までは、議論のテーマには入っていなかった。それが三月下旬、事務局によって提示された宣言の原案に初めて入れられたのだった。これはドミニカでの中南米地域会合と、バйлрутで開かれた西アジア地域会合でそれぞれ採択された共同宣言に書かれていたことを受けたものだった。

中南米会合の宣言は、「インターネットガバナンスは^{マルチステラル}多国間、透明、民主的で、公的部門、産業界³および市民社会のニーズを取り入れたものでなければならない」という抽象的な表現だった。一方、西アジア会合の宣言では、「ルート・ディレクトリーとドメインネームは適切な国際機関が扱うべき」と、具体的にドメインネーム管理に触れた表現だった。

これらを受けて作成された事務局原案では「インターネットの名前とアドレスの管理」という項目を立て、「ルートサーバー、ドメインネーム、IP（インターネットプロトコル）アドレス割当のコーディネーションは適切な国際・政府間組織が担うべきである」と、さらに具体的な表現となった。

「国際機関」に加えて「政府間組織（intergovernmental organization）」という表現が追加されたことがポイントだった。これは、直接名指しこそしていないものの、現在これらの資源を管理しているICANN体制を事実上否定し、ITUなど各国政府で構成する国連傘下の国際機関に移管すべきだという主張である。

なお、西アジア会合では「国別トップレベルドメイン（ccTLD）」とIPアドレスの割当はともに各国の主権下におかれるべき」とされたが、事務局案ではIPアドレスへの言及は削除され、ccTLDのみが国家主権のもとで管理されるべきとされた。

この事務局案をめぐる議論は、七月にパリで開催された臨時会合と九月のジュネーブでの第三回準備会合で交わされたが、実際には迷走の体を見せた。七月のパリ会合では、宣言案全体は数百名が参加する全体会で順番に討議されたが、このインターネットガバナンスや資金援助問題など、とくに対立が激しい案件は、全体会とは別に、関心ある政府による少人数のワーキンググループが形成され、そこで議論された。

このワーキンググループは、各国政府代表のみが正式メンバーとなり、産業界・市民社会/NGOは、一応傍聴はできたが、発言は原則として認められなかった。ただし、議論の途中で、IPアドレスを管理する地域管理機関の一つであるAPNICのポール・ウィルソン事務総長やICANNのベニー・マルコフスキー理事らが、専門的な内容について発言を行い、政府委員からも評価される一幕があった。

3 原文では「Private sector」で、直訳すれば「民間セクター」だが、実質的には産業界をさすのでそう訳した。

公共政策は政府の管轄事項か

議論を通して、中国、ブラジル、南アフリカ、インド、マレーシアなど、途上国政府を中心とする一方の側は、国際的なインターネット資源の管轄は、「公共政策」に関する部分については、ICANNではなく、国際機関、それも政府間組織に移すべきだと主張した。現行のICANN体制では政府が意思決定に十分関与できないと指摘し、途上国からの参加も困難だとして、「国際化」(脱アメリカ一國支配)とITUなど、国連傘下で各国政府が公式に関与・構成する政府間組織への移行を求めたものだった。

ただし、現在のアメリカ主導の体制を直接明示的に批判することはなく、ICANNが技術分野を担当することは認めるが、「政治・公共政策にかかわることは政府の管轄だ」として、その部分の管轄を各国政府が構成する国際機関に新たに追加ないし移すべきだとの抽象的な主張を行った。実際には、インターネットのドメインネームを管轄・運用する大元であるルートサーバーの管轄権が、事実上アメリカ政府独占的な支配のもとにあることへの反発が根強くあった。

これに対して、アメリカをはじめEU、カナダ、オーストラリアなど主として先進国側の政府は、現在のICANN体制を支持し、ITUなど国際機関、政府間組織の関与の必要性を否定した。日本政府も基本的には同様の立場だった。

途上国でもメキシコやペルーなどはこれを支持していたし、他にも政府間組織の関与は必要ないという意見の国も存在していたが、多くは求められない限り、表だって発言することはなかった。

なお先進国の中ではフランスが米国一辺倒の体制には批判的で、ITUの関与を支持する立場だったようだが、公的にそう主張したとは聞いていない⁴。

アジア諸国の政府は、表向きは中国などの主張に近い立場をとっていたところが多かったが、それは中国への「政治的配慮」のせいが多い。私の知己でもある、実際にインターネットの事情に詳しい担当者たちは、かなりハイレベルの人々も含めて、中国の主張には無理があり、ICANNへのアメリカ政府の関与は歴史的な経緯からそうなった要素が大きく、インターネットをあえて一國で「支配」しようという意図があるとはいえないとの穏健な意見が多かった。しかし、彼らが個人的にはそう理解していても、本国政府から中国案を支持しるとの訓令が来たりして、外交的に中国の影響に逆らう意見を公然と述べることは難しい状況もあった。

4フランス政府の通信規制委員会(ART)の幹部が、たまたま、私の知人でシンクタンクであるプロメテのキャサリン・ディステラー氏のパートナーで、パリでの臨時会合の際に、そうとは知らずに三人で一緒に食事をしたのだが、話がICANNの件になると、彼はITUの関与などを積極的に主張し、意見が合わなかった。食事がまずくなるといけないので、それ以上あまり議論はしなかったが。電話の世界では、通信事業者を政府が規制するという伝統も強く、その発想の延長で、インターネットについても、総論として政府によるなんらかの管理の必要性を主張する官僚は先進国にもいないわけではない。またフランスには、イラク戦争への対応、ハリウッド映画への批判などにみられるように、米国の政策に追随することを快しとしない伝統もある。

中国政府の主張

二〇〇三年七月のパリ会合の後、八月に北京を訪問し、中国政府でWSISを担当し、代表団を構成する情報産業省(MII)のチェン・イン国際部次長にこの問題についての中国政府の見解を直接聞く機会をもった。彼は東京で開かれたWSIS地域会合では、台湾NGOの排除を強行に主張し、舞台裏で交渉した担当者で、私もその際に面識を得ていた。またICANNの政府助言委員会(GAC)のメンバーでもあり、各地のICANN会議にも参加していた。

席上チェン氏は要約すると、

公的な政策にかかわる事項は、政府および政府間国際組織が管轄すべきだ

ICANNのGACは「助言」機能にとどまり、意思決定に参加できないので問題だ

ICANNのGACは途上国からの参加が少ないことに問題がある

ICANNのGACは国家主権を尊重せず、台湾政府が正式な代表として参加しているところに問題がある

したがって、政策マターは適切な国際機関＝政府間国際組織に移管すべきだ

その候補にはITUがふさわしい

と主張した。ここでは、中国が行っている、インターネット上での情報の規制については、もちろん直接の言及は避けている。しかし、「インターネットに関連する政策上の決定は政府の管轄」であるということの含意には、国内でどう管理するかは各国政府の主権の範囲で決めることだとの主張が認められる。この国家主権を強調し、政府の介入を正当なものとする中国側の主張は、政府による情報の規制も認めることにつながることから、先進国政府側は一貫して反対の立場をとるものだ。こうなると、ことはICANNだけの限定的な問題ではなく、そうした政治上の原理を含めて、インターネットの管理はどうあるべきか、ということになる。

さらに大きく紛糾、混迷

九月にジュネーブで開かれたWSIS第三回準備会合では、インターネットガバナンスを扱う小グループが行動計画の原案の検討に入ろうとした冒頭で、議長であるケニア政府代表が、いきなり「新提案」を行い、大きく紛糾した。この日に限って本来は参加できないはずのNGOも議長の許可で傍聴でき、私もその一部始終に立ち会うことができた。しかし、翌日の部会では、冒頭に議長が「昨日は自分の勘違いだった。NGOは最初の五分間だけ発言を許し、その後は退席してもらおう」と言い、アメリカ政府などが抗議したが、結局多数に押し切られ、われわれは部屋から追い出されたのだった。

ケニア案は、実は中国が下書きをしたと称されるもので、それまでの案は、「インターネットの管理については、二〇〇五年ジュネーブ開催の第二回WSISまでに最適な管理構造について検討する国際的な対話を行う」という一般的な記述だったのに対し

て、以下のようにはるかに具体的な内容が提案された。

まず、「以下の点をめぐるインターネットのガバナンス問題について、ITU事務総長に適切な国際機関と協力して調査、提案するよう要請する」とした。

具体的にも、ルートサーバー、ドメインネーム、IPアドレス管理に加えて、「地域ルートサーバー確立の準備」、「多言語ドメインネーム戦略の実装の調整」を新たに追加し、さらに各国政府に「国内・地域のインターネットエクスチェンジ・センターの確立と国別ドメイン(ccTLD)の管理を推奨する」という内容が唐突に入れられていた。

この案では「ITU事務総長」と明記されるなど、それまでまったく論議されなかった内容が唐突に提案された。まさに論点の対象であるITU自体に調整役を求めるといふ、中立性を無視したかなり乱暴な提案だ。通常なら中立を保ち、議論が膠着状態になってから裁定をする立場にあるはずの議長が、冒頭から明らかに一方の側に寄った案を提示したのもので、背後に中国らの作戦があったことは想像に難くない。

このワーキンググループに入っていた政府メンバーから聞いたところによれば、ケニアの議長は提案の経緯を追及され、途中で、実はこれは最初中国が提案しようとしたが撤回し、それを受けて出したものだと認めてしまったという。

これにはアメリカ政府代表も切れてしまい、議論は感情的な応酬となった。アメリカ政府は中国・ケニア案と真っ向から対立する内容の提案をした。つまり、現行の民間主導体制を継続するもので、

「政府の関与は限定的な政策問題についての助言に限定する。インターネットの国際分野の公共政策に関する政府の協力、調整は暫定的な形にとどめ、現在の政府間国際組織ITUの仕組みは通さない」と、ITUの関与を明確に否定する案だった。

対立もここまで来ると原則と面子の問題となり、容易な妥協はできなくなる。結局九月会合では、双方の主張は平行線をたどるだけで、進展はまったくなかった。

インターネットガバナンスについては、会議の後半に取り上げられるものと期待して、ひたすら待っていたのだが、いざその箇所に来たら、議長は何も説明もせず、突然次の項目の議論に飛ばしてしまった。啞然としたが、誰も何も発言しない。作業部会での議論がまとまらない状況を受けて、全体会合では、インターネットガバナンスについては、議長はあえて議論を避けたのだ。おそらく舞台裏の根回しがあったと思われるが、それほど対立は激しかった。

時間切れでの妥協 = 先送りに

本来なら、九月の第三回準備委員会で、宣言案、行動計画案は、いずれも最終案にまとめられる予定だった。しかし、二週間をかけた議論でもまとまらない問題がいくつか残り、「時間切れ」となった。最終的には、十一月にもう一度会合を開く方向で調整する、となった。明確な形で決まらなかったのは、資金的な問題があるからだ。会議場、事務局、国連公用語の通訳など、会議開催には当然ながら費用が発生する。それをだれが負担するか

が決まらない限り、会合を開くことは決められない。

ともかく予算は確保され、十一月には「第三回準備委員会A」として、追加会合がジュネーブで開かれた。しかし、私自身は参加できる時間も費用もなく、また、かりに参加しても、実際に内容的な影響を与えられる可能性もほとんどなかった。市民社会メンバーの大半が同様の状況だった。

しかし、四日間を費やしたこの追加会合でもほとんど前進はみられなかったという。「政府間機関」かどうか、対立は解けないままだ。この過程で、十二月にジュネーブで開かれるサミット本会合のホスト役を務めるスイス政府の外交官、マーカス・クマー氏が、「調整役特使」となり、各国とメールなどで連絡を取り合い、妥協案を探った。

結局サミット本番の直前、十二月八、九日に政府間交渉がもう一度開かれた。ほとんど密室の交渉である。ここでようやく妥協が成立したのだった。

国連事務総長にWG設置を依頼

インターネットガバナンスに関して最終的に合意された「基本宣言」は、以下のようになった⁵。

48. インターネットは公衆が利用できるグローバルな施設へと進化し、そのガバナンスは情報社会の議題の中核課題を形成する。インターネットの国際管理は、政府、産業界、市民社会そして国際機関が完全に関与する、^{マルチステラル}多国間、透明そして民主的なものでなければならない。それは資源の公平な配分を保証し、すべての人々のアクセスを促進し、多言語主義を考慮しつつ、インターネットの安定的で安全な機能を保証するものでなければならない。

49. インターネットの管理は技術および公共政策の両方の課題を含むもので、すべての利害当事者と関連ある政府間機関および国際機関が参加するものでなければならない。この観点に基づいて、以下が認められる。

- a) インターネット関連の公共政策上の課題の政策的な権威は国々の主権に属する。国家は、国際的なインターネット関連の公共政策上の課題に対して権利と責任をもつ。
- b) 産業界はインターネットの発展に対して、技術および経済の両面でこれまで重要な役割を果たし、今後もそれを続けることが期待される。
- c) 市民社会もまたインターネットに関連する問題、とくにコミュニティの次元で、これまで重要な役割を果たしてきたし、今後もそれを続けることが期待される。
- d) 政府間機関もインターネット関連の公共政策上の課題について、これまで促進支援機能を果たしてきたし、今後もそれを続けることが期待される。

5 翻訳は会津による。なお、英文の原文を章末に掲載したので参照されたい。

e) 国際機関も、インターネット関連の技術標準および関連する政策の発展にこれまで重要な役割を果たしてきたし、今後もそれを続けることが期待される。

50. インターネットの国際ガバナンス問題は、コーディネートされた形で扱われるべきである。われわれは国際連合の事務総長に対して、インターネットガバナンスについて、オープンで包括的なプロセスで、途上国、先進国の両方の政府、産業界、市民社会の完全で積極的な参加を保証する仕組みをもち、関連する政府間組織および国際組織とフォーラムも関与する、二〇〇五年までにインターネットのガバナンスについて調査し、適切と認められる場合には、行動のための提案を行うワーキンググループを設置するよう求める。

また、行動計画では、提案を検討すべき内容として、より具体的に以下が記載された。

- i) インターネットガバナンスについての作業上の定義を作成する
- ii) インターネットガバナンスに関連の深い公共政策課題を特定する
- iii) 途上国および先進国の双方の、政府、既存の政府間機関および国際機関その他のフォーラム、産業界そして市民社会のそれぞれの役割と責任について、共通理解を育成する。
- iv) 二〇〇五年チュニスで開催されるWSISの第二期で考慮と適切な行動をとれるよう、この活動の結果を報告書にまとめて提出する。

続けて

「政府は、以下を奨励される」として

- i) 国内および地域におけるインターネット・エクスチェンジ・センターの確立を促進する
- ii) それぞれの国別トップレベル・ドメインネーム(ccTLD)を適切な形で、管理しないし監督する
- iii) インターネットについての意識を啓発する

という文言も入った。

要は「ITU事務総長」ではなく「国連事務総長」のもとでワーキンググループ(WG)を設置し、次回チュニジアでのサミットまでに必要な結論を出す、ということで、完全な先送りといってよい。議論の舞台はあらためてこのWGの場に移る。

このWGには、政府だけでなく、産業界、市民社会、政府間機関、国際機関がすべて参加するということは明記された。これは、準備会合ではずっと「オブザーバー」として、実質的には議論の場から排除されてきたに等しい市民社会のメンバーには、前進として前向きに評価された。

政府代表の間でも、準備会合は表面的、形式的な議論に終始し、実質的にはきわめて生産性の低いものだったという反省が強く、このWGは、それとは違ったものにしようとい

う合意もあったという。

2 なぜインターネットガバナンスで対立するのか

インターネットのドメインネームなどの管理をめぐる問題は、実務的に考えれば、政府同士がここまで対立する必要があるほど政治的に重要な課題ではないはずだと思える。たしかに実際の運用上は、さほどの問題もなく円滑に進んでいる。インターネットの利用者は大きく増大してはいるが、それでも世界の人口からいえば、まだ一割にも満たない。飢餓や貧困、戦争、HIV/AIDSなど、人命にかかわる、より緊急かつ重要で、人類全体に影響を与えているほり深刻な課題は他にいくらでもあると思われる。少なくともインターネットでは、直接人命が失われる深刻な事態は起きていない。

にもかかわらず、WSISでは、ドメインネーム管理を中心に「インターネットガバナンス」と括られた問題は、他の分野以上に際立って激しい対立を生んだ。なぜなのだろうか。

アメリカの一元支配への反発

第一の要因は、アメリカによるインターネットの根幹の一元支配体制への反発であろう。アメリカ政府は、歴史的な経緯もあって、インターネットの根幹部分ともいえる、ドメインネームの大元にある「ルートサーバー・システム」の法的管轄権を一国で独占する状態が続いている。

ルートサーバーとは、簡単にいえば、ドメインネームの最上位にあるトップレベルドメインと、数字上の番地であるIPアドレスとの対応関係を記述したデータベースを運用するコンピューター・システムである。

現在は全世界に同一内容のサーバーが十三システム存在し、分散協調型で、ドメインネームの検索処理をこなしている。このうち十システムがアメリカ国内に存在し、それ以外は、ヨーロッパに二カ所と日本に一カ所あるのみで、アメリカに偏在することも批判の対象とされる。

このルートサーバーの運用とその基本データを収めたゾーンファイルの「マスター」の内容を管理更新する仕事がDNS管理の根幹で、現在はICANNが管轄している。歴史的には、ICANN設立以前は、IANA (Internet Authority for Names and Addresses) という組織が、ロサンジェルの南カリフォルニア大学に「間借り」する形で、ジョン・ポステルという管理者のもとで自主的に運営してきた。IANAは、インターネットを運用する人々、いわゆるインターネット・コミュニティの合意の上で存在し、初期のインターネット形成の流れを受けて、資金は米国政府とくに国防総省からの研究資金に多くを依拠していた。

ICANNはIANAの機能を継承し、その業務を管轄している。その法的および政治的な根拠は、米国政府との「覚書」(Memorandum of Understanding)にあるとされている。

る。一国の政府がグローバルな資源の管理の最終的な根拠を与えていることが、他国からの批判の対象にもなっている。

インターネットはたしかにアメリカから発展したため、初期のシステムの管理がアメリカに集中したのは自然なことだった。アメリカ政府も初期のインターネットの関係者も、インターネットの管理を自国で独占しようという意図はあまりなかった。国防関係の研究利用が中心であったARPANETの時代はともかく、インターネットのバックボーンを民間企業による運用へと委ねた一九九四年以降は、民間利用が中心となり、その頃から、電話と違って規制がないからインターネットは発展したのであって、政府による規制・管理は好ましくないというのが政府・関係者の共通認識となった。

事実、一九九七年から九八年にかけてのICANN設立にいたるプロセスでは、当時アメリカ政府でこの問題の最高責任者を務めていたアイラ・マガジナー大統領上級顧問は、「アメリカ政府はドメインネーム管理からなるべく早く手を離し、新しい国際組織の自主管理に移管したい。ドメインネーム管理は『国際化する』のが政府の方針だ」と繰り返し述べていた。

しかし、その後のICANNにとって、アメリカの政権が民主党から共和党に変わったことと、九月一日の同時多発テロ事件という二つの政治的な要因が、状況を大きく変えた⁶。ブッシュ政権は、ドメインネーム管理を自国の手から積極的に切り離そうとしてこなかった。911以降、テロリストとの戦いを最優先する政治状況のなかで、インターネットの根幹を支えるシステムを性急に民間管理に移管することは、アメリカ政府としては選択し難いようだった。また、先進国側の政府の多くも、そうしたアメリカ政府の意向を国際社会の現実としてほぼ了解し、現状変更の強い要求はしてこなかった。この事実が拡大解釈されて、情報社会の^{ヘゲモニー}覇権をめぐる対立の象徴となってしまったのだ。

米国政府とICANNは、現在の覚書の期限を二〇〇六年一〇月と定め、これを目標に、「民間移行」を実現するとしているが、関係者の間では、果たして本当にその通りに実現されるのか、必ずしも確実視されているわけではない。少なくとも当初は、米国政府は速やかに手を離すと約束し、もっと早い時期に「民営化」が実現ことが期待されていたのだが、現実にはその通りにはならず、覚書は一年毎に何回も延長されてきた事実がある。

理論的には、インターネットがここまで国際的な資源となった以上、その基幹部分は万国共通の「公共資源⁷」にすべきだという主張の方が、支持されやすい。少なくとも、現在のように特定の国の政府がグローバルなインターネットの根元を支えるルートサーバーの

6 911の直後に開かれたICANN会議は、予定を変更して、テーマをセキュリティー色とする異例のものとなった。

7 割当を受けたドメインネームやIPアドレスについて、「共通プール資源(Common Pool Resource)」か、「公共財」なのか、あるいは通常の私的な財産権に属するものか、明確な合意はない。この点については、Milton Muller “Ruling the root - Internet governance and the taming of cyberspace”, MIT Press 2002 が共通プール資源との見方を基本に展開しているが、異論もある。また、割当・運用を行う機能(レジストリー機能)も、公的インフラなのか、コモンズの運用と考えるべきかなどについても定説はない。

法的管轄権を独占的に保持する体制を今後も続けることは、どう考えても妥当性に欠ける。

ICANN の関係者の中にも、現在の覚書が切れる二〇〇六年を待たず、二〇〇五年に民営化を実現すべきだという主張がある。世界の四地域でIPアドレスの管理を担当している地域インターネット・レジストリー（RIR）が連名でそういう意見書を公表している。

情報社会を支えるインターネットの重要性を各国が認識すればするほど、そのインターネットのさらに中枢とみなされるルートサーバー・システムの管理・運用をアメリカ一國で管轄 = 支配することへの抵抗が強まるのも自然といえば自然なことだ。米国政府が、当初の方針に立ち返り、本当の意味での国際化を実現することが、対立を解消する第一歩といえる。

インターネットの影響力の増加

対立の第二の要因は、インターネットの利用が広まり、その影響力が高まったことだ。インターネットが広く普及している先進国はもとより、途上国でも、情報社会の構築を推進し、政治や経済を発展させていく上で、インターネットが重要だとの認識が浸透し、その結果、ネットの管理体制を重視する意識が高まってきた。

インターネットが技術者や富裕層などごく一部の人にしか利用されていなかったときには、途上国政府もさほど強い関心をもたなかったが、インターネットカフェなどの普及が進み、途上国でも実質的な普及率が人口の一割に近づくようになった今、政策的にもその影響は無視できない状況がある。たとえば中国ではインターネットの利用者が一億人を突破したとみられる。全国平均で人口の5%を超え、北京や上海、広州などの沿岸大都市では二割から三割以上の市民がインターネットを利用している。こうなると、インターネットの利用に対して政府が強い関心をもつのも不思議ではない。首相の靖国神社参拝や尖閣諸島問題で反日的な言論をネット上で展開する市民たちの影響力を中国政府も無視できないのは、その一例だ。SARS（重症肺炎）の際にも、ネットで情報が広がるのを政府は統制できなかった。携帯電話のSMSは、それにさらに輪をかけた。

中国では国外とのインターネットの接続経路を限定することで、国内に入ってくる情報内容の規制を行っている。ポルノをはじめ、チベットや台湾独立など、政治的に危険な内容を流すウェブサイトは国内からは閲覧できない。欧米の主要メディアでも、中国の規制によって閲覧できないサイトは少なくない⁸。最近ではSMSについても検閲を強化したと報道されている。

中国に限らず、途上国政府のなかには、独裁的な政治体制を維持し、ネットによる言論に制限を加えたい国は少なくない。その是非はともかくとしても、そうした政府が存在していることは無視できない現実である。

政治上の言論統制とは別に、日本でいえば出会い系サイト、韓国ではゲーム中毒、米国

8 この中国政府による「情報フィルタリング」の実態については、ハーバード大学のベン・エデルマンらによる調査研究が詳しい。 [www.cyberlaw.harvard.edu/...](http://www.cyberlaw.harvard.edu/)

では麻薬や幼児誘拐など、社会的に犯罪ないし不健全な活動にインターネットが活用される事例も増加している。インターネットに限らないことだが、社会に普及すればするほど、そうした「影」の部分も増大することは不可避だ。これに対して自由放任で何もしないでいいとすることは、無責任となる。最近のスパム（迷惑メール）の横行は、インターネット・プロバイダーなど業界にとっても費用負担の一因となり、対策に頭を痛めている。個人情報保護を中心とする情報セキュリティの確保も、重要課題となってきた。とくにスパムの場合には、他国からのものも多く、効果的に対処するためには国際的な協調活動が不可欠である。スパム防止法を制定する国も増えているが、国によって異なる法体系を整合させる必要は明らかだ。これらの対策を全体として政府主導で進めるか、民間事業者中心とするのかについても、意見が分かれ、合意はない。

ccTLD = 国家主権の問題

ICANNの管理する領域でいえば、国別ドメイン（ccTLD）をめぐって、政府が国家主権を行使する意識が高まったことも、意見の対立を顕在化させた要因といえるだろう。各国の国内での対立、従来民間のインターネット・コミュニティが自主的に運営してきた体制に政府が介入しようという、ICANNの国際的な体制と同様の構図の問題がある。

その国の国別ドメインネームの登録・販売を管轄する機関は、どこが正統なのか。ICANNが設立されるまでは、ICANNの前身であるIANAがガイドラインを設けて、ある組織から申請を受けると、主として技術的な能力と、インターネットの回線やサーバーの設備などを確認し、問題がないと判断すれば、その組織に管理権限を認めてきた。二つ以上の組織があるときは、合意ができるよう促した。また、当該国の政府の承認があることが望ましいとしてきたが、政府側に体制が整っていないことも多かった。国別ドメインの運用は、とくに初期の頃は、大学や研究所などに所属するインターネットの研究者が、ボランティアで行ってきた例が数多くある。

こうした場合、その国の政府がその体制をそのまま認めれば摩擦は起きないが、国別ドメインネームを公的資源として位置づけ、政府系機関の下に直接管理するよう、管理体制を移管した例もある⁹。その際、日本のように比較的順調に進んだ例もあるが、それまで運用してきた人々と激しく対立する例もあった。

小国などでは、その国のドメインが、本来の国名表示とはまったく異なる目的の用途に「転売」され例もみられる。太平洋の島嶼国にそれが多し。ツバウの「.tv」がテレビ局向けに販売され、ニウエの「.nu」がスウェーデン語で「新しい」を意味する「nu」と同じなのでスウェーデンの企業向けに販売されている。欧米の企業が販売代理店となっている例もある。政府が認めている場合もあれば、反対しているところもある。見方によっては国家主権の侵害とみなして、是正を求める声もある。

9 たとえばシンガポールや韓国、南アフリカなどでは、ccTLDの管理機関は民間組織から政府機関の手に移管されている。オーストラリアや日本は、技術コミュニティの手を離れ、民間企業が管轄するようになった。

アジアでも、たとえばラオスのドメインである「.la」は、ラオス政府によってロサンゼルス市の企業や組織向けに販売され、問題になった。これによってラオス政府は年間一億円以上の収入をあげているという。ラオスのような貧しい小国にとってドルの現金収入は無視できない。

ITUへの反発も強い

こうした種々事情から、現在のICANN体制について、アメリカ中心であるとの批判がWSISの場に出され、途上国政府を中心に一定の支持が集まったのだった。ただし、代案として提案された、ITUなどの政府間国際機関による管理という案は広い合意を得られなかった。ITUに対しては、インターネットの関係者の多くが、感情的に強い拒絶反応を示す。彼らのなかには、ITUはこれまでのインターネットの発展に何も寄与せず、むしろITUを構成する各国政府の通信所管官庁や国営電話会社がインターネットの普及を阻害したという認識をもつ人々は少なくない。

ジュネーブのITU本部が、インターネットが商用化され、発展を始めた九〇年台の前半になっても、インターネットへの理解と取り組みが明らかに遅れたのは否定できない事実である。世界各国でインターネットの普及に努めてきた人々のなかには、ITUおよびいわゆる「テルコ＝電話屋」のインターネットへのこうした否定的な態度や妨害にあった経験を苦々しく覚えている人が少なくない。このため、そうしたITUにインターネットの管理を委ねるという意見への支持は集まりにくい。

一方、ITUには、出遅れただけに、インターネット分野でのプレゼンスを高めたいという戦略的な意図がある。通信事業の主流が電話からIP中心のインターネット型のものに転換しつつあることを受けて、ITUがインターネットの国際ガバナンスのある部分を担当することで、地歩の拡大をめざそうというのだ。事実、最近のITU全権会議では、インターネットのアドレスに関する議論にITUとして積極的に関与するという決議が繰り返し採択され、ITU事務総長直轄の組織、戦略企画部門（SPU）が中心となって、ccTLDワークショップなど、様々な活動を展開している。

なお、ITUの電気通信標準化部門であるITU-Tのトップは、中国政府出身のザオ氏で、彼はITUとしてインターネットガバナンス問題に取り組むことに積極的である。彼と中国政府が連絡を取り合っているという見方も強い。ITUがインターネット問題への関与を強めることができれば、ザオ氏の功績となり、次期事務総長選挙に有利に運ぶという見方も根強い。

ITUでは、インターネット分野を扱う専門組織として新たにITU-I（ITUインターネット局）を設置し、この分野への関与を強めるという噂も聞こえてきている。

アメリカ政府は、伝統的にITUのインターネット分野への進出には否定的である。国連同様、ITU自身が官僚化していることによる意思決定の遅れを問題視し、政府が介入するより民間分野に委ねるほうがより迅速で柔軟な決定ができるとの主張である。ITU

は、基本的には加盟国による表決で意思決定がされる組織である¹⁰。加盟国には途上国が多いことから、当然アメリカの影響力は相対的に減少する。技術と資本の分野で国際的に強大な力をもつ欧米の産業界にとって、途上国政府の権限が増えることは好ましいことではない。民間管理を含めて「自由化」を維持することは自国産業の有利になるというのが先進国政府の利害に基づく立場である。これを嫌うというのも大きな理由である。

4 国連事務総長ワーキンググループの取り組み

WSISのジュネーブ会合の結果、国連事務総長のもとで作業部会(WG)を設置し、政府、産業界、市民社会、政府間組織、国際組織・フォーラムによる合同の検討活動をすすめることになったのは、「妥協」の産物ではあるが、それなりの必然性がある。すなわち、グローバルな共通資源の最適配分・管理の方法は、どの主体も独自に決定することは不可能で、相互の共通理解、共通合意が必要だということが、最低限の合意であったことを意味するからだ。

しかし、このWGは、実際に立ち上げまでに意外に時間がかかった。ジュネーブサミットの会期中に、すでにだれがチェアに指名されるのかなど、噂はいろいろ流れた。ITUが先導しようとしているとか、国連ICTタスクフォースが関心をもっているなど、様々な説が流れた。

二〇〇四年の前半は、この問題に関心をもつ様々な組織による会合が相次いで開かれ、舞台裏で事務総長WGの主導権をめぐる交渉が続いていた。

まずITUが動いた。二月二六・二七日、ジュネーブのITU本部で「インターネットガバナンス」に関するワークショップが開催された。その直後、三月初旬には、ICANNの会合がローマで開催され、WSISをテーマとしたワークショップが開催された。

国連ICTタスクフォースは、三月下旬にはニューヨークで、「インターネットガバナンス」をテーマとする二日間の特別セッションを開催し、五月にも上海でのアジア太平洋地域会合の際に同様の半日会合を開催した。

同じく五月下旬には、バルセロナで開かれたインターネット関係者の国際会議、「INET」のプログラムに、やはりインターネットガバナンスをテーマとしたセッションが組まれた。私はこれらいずれの会合にも招待を受けて参加し、意見発表を行い議論に加わってきた。

六月には、チュニジアのハマメットでWSISのチュニジア会合の公式準備会合が開かれ、さらに七月には、マレーシアのクアラルンプールでICANNの会合が開催された。

10 近年は「セクターメンバー」として、政府以外の組織も受け入れ、技術標準化などの分野では、これらの企業メンバーが果たす役割も大きい。非営利組織でも会費さえ払えば参加できるが、年間数百万円もの会費負担で、NPO、NGOには事実上門戸を閉ざしているといえる。

いずれの会合にも、国連総長によるインターネットガバナンス・ワーキンググループ（WGIG）の事務局長役となるマークス・クマー氏が参加し、経過を報告する一方、インターネットガバナンスをテーマとするセッションや舞台裏での非公式会合が重ねられた。

ITUワークショップ開催

ITUは戦略企画局（SPU）が担当して、二月末にジュネーブでインターネットガバナンスをテーマとするワークショップを開催した¹¹。参加者は一四〇名、当初はITU加盟国のジュネーブ駐在および本国政府担当者と企業などのセクターメンバーのみが対象とされたが、途中で変更され、インターネットガバナンス問題の専門家という枠を追加して、大学の研究者、市民社会メンバー、OECDなどの国際機関、ICANNと関連組織の技術者、国際商工会議所など三〇名が「専門家」として招待し、議論は彼らによる発表とパネル討論、会場との質疑を中心に構成された。

発表者はほぼ全員先進国の人々で、途上国からは、議長以外に発表者はいなかった。WSISでは、そもそもICANNなど国際的なガバナンスの場に途上国側から参加するのが困難で、その点ITUなどの国連機関なら参加しやすいという批判の声が強かっただけに、そのITUによる会合に途上国側の立場を代表する発表者が一人も招待されなかったというのは、事情はあるのだろうが、いささか疑問であった。アジアからも、招待者は私のみで、韓国のネット企業の人々がその場で追加されて計二名、後は全員欧米人という偏った状況で、それ自体が問題の構造を浮き彫りにしていたといえる。

会場には途上国政府の人々が多数参加していた。中国、ブラジル、南アフリカ、シリア、エジプト、ケニア、セネガル、タンザニア、インドなどである。先進国では欧州委員会をはじめ、米国、カナダ、イギリス、フランス、ドイツ、スペイン、イタリア、オーストラリアなどの主要国政府が参加した。多くはWSISでインターネットガバナンス問題を討議した小グループのメンバー国で、日本は総務省データ課から二名が参加、政府では唯一意見書を提出し、「基本的には民間主体の活動が重要だ」と主張するなど、積極的な関与をみせた。

ワークショップの位置づけをめぐって

冒頭、主催者プロフITU事務次長らの挨拶のあと、WSISのジュネーブ会合で各国間の調整役を勤めたスイス政府外務省のマークス・クマー特使から、交渉の主な経緯と問題点が報告された。国連事務総長WGについても、結論として適切なアクションをとるとの報告をまとめるべきだという主張と、その必要はないという主張が対立し、結局「適切な場合には提案する」と条件をつける形で双方が納得したという。

11 ITUワークショップの発表資料、参加者一覧、議長報告などの全記録がITUのウェブサイトに掲載され、会議の様態も音声でライブ中継された録音を聞くことができる。
www.itu.int/osg/spu/forum/intgov04/index.html

続いてこのワークショップの位置づけをめぐって、ITUの公式な意思決定との関係、国連事務総長WG との関係、さらに国連ICTタスクフォースとの関係について、質問と意見が出された。

一点目は、ITU事務局から、加盟国の意思決定の際の参考材料とはなるがそれ以上ではないとの説明があった。ITUとしての意思決定は、別途、加盟国による協議会が準備され、原案が作成される運びとなった模様である。

後者については、ITUはプロク次長を通じて国連事務総長WG に協力する意思を公式に伝えたが、アナン事務総長はスイス政府・クマー氏にWG事務局を依頼する意向を打ち出した。クマー氏自身は、受諾するかどうかはスイス政府次第としたが、意欲はみせた。なお、三月の国連ICTタスクフォースによるインターネットガバナンス会合の席上、クマー氏が正式に事務局を担当することが発表された。

ITUの役割は

ITUの役割について、ブラジル政府から「テレコムに関係する権威ある国際機関が、なぜインターネットには関係してこなかったのか」と、歴史的経緯についての質問が出された。ITUのティム・ケリー氏は、「インターネットが急発展した一九九五年当時は、ITUの人間もインターネットの意義を十分理解しておらず、対応が遅れた。加盟国政府もインターネットに関与する必要をあまり感じてなかったのではないかと、率直な意見を述べた。ケリー氏は「今後のITUとインターネットの関係はどうあるべきか」との質問に対して、「それは加盟国の意思次第だ」と述べた。

途上国および市民社会・利用者の参加には異論なく

それでも、このワークショップを通して、以下が明らかになったといえる。

インターネットガバナンスについて、共通の定義は存在していない。狭い意味でのドメイン名などの資源管理については、その体制を「ガバナンス」ととらえ、政治的課題が含まれるという主張と、技術的分野が中心の「コーディネーション」と考えるべきだという主張があった。一方、スパムやセキュリティ、サイバー犯罪などへの規制が必要だといった、広い分野を取り上げるべきだとの主張もあった。

全体としては、こうした問題群を「レイヤー」構造でとらえ、それぞれのレイヤーとその機能に応じたガバナンス体制が必要だとの指摘が大勢をしめた。またインターネットの技術構造が分散ネットワークにあるところから、そのガバナンスもまた、分散型のものであるべきとの認識も発表者の間にはほぼ共通にみられた。

ガバナンスの「定義」と関連して、「プロセス」を重視すべきとの意見も強かった。政府および国連・国際機関の役割を強調する主張もあったが、そう主張する政府も含めて、国連WGでの議論も、ガバナンス活動そのものにも、すべての利害当事者が広範に参加すること、産業界および市民社会、利用者の参加によるオープンな議論を推進することについては、ほぼ共通の合意が存在していたと思われる。この点は議長総括にも明記されてい

る。議長総括では、インターネットガバナンスにおけるITUの役割を認めつつ、通信分野で民間主体の改革が進むなか、ITUの組織自体も、政府、産業界、市民社会の三者体制（トライラバータイト）の方向で、より包括的な体制に変革し、インターネット発展の基本としての利用者の関与は維持すべきではとの示唆が含まれているのは注目に値した。

同時に、政府、民間を問わず、途上国の関与をより強化・支援すべきであるということも、共通の合意であった。ただし、この点についても総論に終わり、具体的にどうすべきかという各論に踏み込んだ議論はなかった。ICANNについても、ドメイン名システムを支えるルートサーバーが究極的には米国政府の管理下に置かれている問題が指摘されたが、具体策の議論はなされなかった。

国連ICTタスクフォース：NYと上海でセッションを開催

ITUワークショップから一ヵ月後の三月二五、二六日、ニューヨークの国連本部で、国連ICTタスクフォースが主催して、インターネットガバナンスをテーマとする「グローバル・フォーラム」が開催された¹²。この会合は、国連事務総長のWGと直接の関係はないものとされたが、冒頭でアナン事務総長のメッセージが紹介され、「インターネットを発明した人々と同様の創造性がそのガバナンスにも求められる」として、伝統的な考え方にとらわれない新たな発想の重要性が強調され、このフォーラムを含めて行われる様々な議論を参考にWGを設置するとの意向が明らかにされた。

五月二日には上海で、同じく国連ICTタスクフォースのアジア太平洋地域会合が開かれ、やはりインターネットガバナンスをテーマとする半日のセッションがもたれた¹³。私はここでも、市民社会の一員として招待参加し、ネティズンの参加の重要性についての発表を行うことができた。

いずれの会合でも、議論の基本はジュネーブのワークショップと大差なかったが、上海では、さすがにアジア・途上国からの発言が多かった。インターネットでは、英語に限らず、多言語環境を整備すべきだという意見も強かった。政府だけでなく、民間産業界、市民社会・利用者が参加してオープンに議論を行うことの意義と重要性について、中国政府も含めてこれを認める意見が大勢だったことは特記すべきだろう。

WG I G、準備過程でも対立が

さらに五月中旬にはスペインのバルセロナでインターネット協会の年次大会、INET2004が開催され、インターネットガバナンスのパネル討論が行われた。席上、スイス政府のクマー氏は、国連事務総長WGの準備状況について報告し、七月のWSISチュニジア準備会合までに議長の選任にこぎつけ、一月から翌年七月まで、一五名から二〇名の委員により三回から四回会合を開き、並行して専門家グループの召集、討議、オープン会合の開

¹² www.unicttaskforce.org/sixthmeeting

¹³ www.apcity.org

催などを予定していると述べた。

しかし、クマー氏は六月にチュニジアで開かれたWSIS準備会合の際には、議長だけを先行して選任するのではなく、一〇月中にWGの全委員を議長とともに選任する方向で方針が変更されたことを伝え、WGの準備が難航していることを伺わせた。そして九月下旬にジュネーブで、WGのメンバーの構成をテーマとしたオープン会合を開催することも発表した。

なお、この準備会合の席上でも、インターネットガバナンスは各国政府による討論の中心課題となり、延々と議論が続いた。争点となったのは、WGの位置づけだった。ジュネーブ会合での「合意」とは、準備会合は政治的交渉に終始して実がなかったとの反省に基づいて、政府による公式準備会合の「外側」で、専門家を含めたより客観的な検討を行い、その結果に基づいて報告書を用意し、必要なら提言をするというのがこのWGの目的と位置づけのはずだった。

ところが、各国政府のなかには、このWGは、政府間交渉のための材料を用意するためのものだから、チュニジアサミットまでに三回開かれる予定の準備会合の場に、毎回中間報告を提出し、その承認を得ながら検討を進めるべきだと、事実上ジュネーブでの合意を反故にして、最初から政治的な交渉を進めるべきだという発言が繰り返し出された。

クマー氏は、あくまでの当初の方針に沿って、WGの検討は政府間交渉の外側で進めるから、事務的な経過報告はできるが、内容面に踏み込んだ中間報告はできないとの立場を堅持した。

WGの構成も難問

七月にクアラルンプールで開かれたICANN会合にもクマー氏は参加し、経過報告を行った。九月のオープン会合に向けて準備は進んでいると報告したが、事務局自身が資金集めを進めなければならない、課題は山積していることは明らかだった。彼の案ではWGの委員は、生産的な議論をしてドラフトを起草するためには一五人程度の少人数に絞らなければならないとしていたが、関係者の間では、それでは、かえって選に漏れる政府や関係者から批判が募り、結局その外側にも議論の場を設定せざるをえなくなるから、最初から四〇人から五〇人規模のものにせざるをえないとの声も出ていた。

インターネットガバナンス問題について関心をもつ政府、組織の数は少なくない。このWGは、政府、民間産業界、市民社会、国際機関のフル参加を標榜している。たとえば全世界を五地域に分けたとして、政府代表を二名入れるだけで、一〇名になる。他のセクターからも同様に選べば、それだけで四〇名になる。ところが、WSISチュニジアへの準備過程では、政府幹事会のメンバーを選ぶときに、アジア地域からは、それまでの三カ国では少なすぎるとして、結局各地域六カ国、合計三〇名の幹事会ができた経緯がある。どこからも不満がでないように公平にバランスをとろうとすると、たちまち一〇〇名前後の人数が必要になる。

いったい誰をどう選べばよいのか、正解のないパズルを解かなければならない。

このWGに「市民社会」の参加が認められたのは、情報社会のガバナンスに市民・利用者が果たす役割が認知されたものとして、おおいに歓迎すべきことだが、しかし、政府と同様に、市民社会の代表として誰をどう選べばよいのかは、市民社会側にも負担のかかる問題である。

WSISに参加してきた市民社会の人々の間では、テーマ別の部会が組織されている。インターネットガバナンスも、もちろんその一つで、「市民社会インターネットガバナンス・コーカス」という集まりをもっている。

ただし、この集まりも、人間関係も含めた様々な思惑、ポリティクスから無縁ではない。だれがリーダーシップをとるのか、正統な代表をどう選べるのか。全体では一〇〇名ほどが参加しているメーリングリストによる議論では、十分な意思疎通が難しい。しかし、国際会議に実際に集まれるだけの資金と時間を調達できるのは、せいぜい一〇名余りで、その間でも立場や意見の相違はあるし、そのメンバーだけで決めれば他のメンバーから「民主的でない」と批判を受ける。ほとんどが本業は別にあるボランティアな参加で、宣言案の作成や問題の分析などの地道な作業に時間を割くのは容易ではない。

同じ市民社会活動といっても、飢餓救済、戦後復興と人道支援、開発支援や環境問題など、より人道的でわかりやすい分野・内容であれば、人も組織もある程度は確立しており、それぞれ課題を抱えているとはいえ、専業で取り組めるNGOの体制、チャンネルもできている。

しかし、情報社会という新しい分野で、しかもインターネットガバナンスというテーマについては、関心はあったとしても、実際に取り組める体制をもつ市民社会組織は、世界的にもごく少ないのが実情だ。多くは個人の努力が組織のそれを上回っている。相互の連携も十分ではない。

そうした制約を乗り越えて、市民・利用者の利益をどう結集し、WGでのガバナンス問題の議論に参加していくのかは、ICANNに限らず、インターネットの他の分野の管理、ガバナンスにかかわる問題として、市民社会に対しても挑戦を突きつけている。

資料 W S I S ジュネーブ共同宣言原文 (インターネットガバナンス関連部分)

48. The Internet has evolved into a global facility available to the public and its governance should constitute a core issue of the Information Society agenda. The international management of the Internet should be multilateral, transparent and democratic, with the full involvement of governments, the private sector, civil society and international organizations. It should ensure an equitable distribution of resources, facilitate access for all and ensure a stable and secure functioning of the Internet, taking into account multilingualism.

49. The management of the Internet encompasses both technical and public policy issues and should involve all stakeholders and relevant intergovernmental and international organizations. In this respect it is recognized that:

- a) policy authority for Internet-related public policy issues is the sovereign right of States. They have rights and responsibilities for international Internet-related public policy issues;
- b) the private sector has had and should continue to have an important role in the development of the Internet, both in the technical and economic fields;
- c) civil society has also played an important role on Internet matters, especially at community level, and should continue to play such a role;
- d) intergovernmental organizations have had and should continue to have a facilitating role in the coordination of Internet-related public policy issues;
- e) international organizations have also had and should continue to have an important role in the development of Internet-related technical standards and relevant policies.

50. International Internet governance issues should be addressed in a coordinated manner. We ask the Secretary-General of the United Nations to set up a working group on Internet governance, in an open and inclusive process that ensures a mechanism for the full and active participation of governments, the private sector and civil society from both developing and developed countries, involving relevant intergovernmental and international organizations and forums, to investigate and make proposals for action, as appropriate, on the governance of Internet by 2005.