

Internet Governance Forum 2023 参加報告書

2023年10月27日

藤野 太一郎

1. 初めに

私はインターネットが公共財として全ての人々に利益をもたらすためのガバナンスとデジタル格差の解消に関心があり、今回 JPNIC のフェローとして Internet Governance Forum (以下、IGF) 2023 に参加した。IGF はインターネットガバナンスに関する諸問題について、国家や NGO といったステークホルダーから個人まで発言の機会を得ることが出来るマルチステークホルダー間の対話を志向しており、所属に関係なく**対等に**議論ができる場所である。

このような様々なステークホルダーが一堂に会し、開かれた議論が展開される IGF にてインターネットガバナンスの潮流を垣間見ることができたため、以下その内容を紹介する。

2. IGF 2023 の概要と参加セッション

a. IGF について

IGF の設立の経緯について振り返ると 1998 年に ITU 全権委員会議にてチュニジア政府が情報社会 (Information Society) に関する世界サミットの必要性を訴えたことから始まっている。その後 2001 年の国連総会で World Summit の開催が承認され、2003 年にジュネーブで、そして 2005 年にチュニジアで World Summit of the Information Society (以下 WSIS) が開催されている。IGF は、第 2 回 WSIS にて採択された Tunis Agenda にて提言されており、2006 年以降毎年開催されている。Tunis Agenda では、「72. We ask the UN Secretary-General, in an open and inclusive process, to convene, by the second quarter of 2006, a meeting of the new forum for multi-stakeholder policy dialogue—called the Internet Governance Forum (IGF).¹」と記載されており、IGF は様々なステークホルダーが政策対話を行う新しい場、として IGF が提案されている。

したがって、Internet Governance Forum の About Us によると、「The Internet Governance Forum (IGF) serves to bring people together from various stakeholder groups as equals, in discussions on public policy issues relating to the Internet. While there is no negotiated outcome, the IGF informs and inspires those with policy-making power in both the public and private sectors.²」と書かれており、あくまで成果を出すための会議ではなく、インターネットに関する政策課題について様々な利害関係者が対等な場で議論する、ことが強調されている。なお、IGF には毎年テーマが設定されており、2023 年の IGF のテーマは「Internet We Want – Empowering All People」であった。

¹ ITU, World Summit on the Information Society, Tunis Agenda for the Information Society, <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html> (2023/10/27)

² IGF, About US, Internet Governance Forum, <https://www.intgovforum.org/en/about#about-us> (2023/10/27)

b. 参加セッション一覧

#	Date	Session
1	10/7, 10:00-17:00	Empowering the Youth Towards Internet We Want
2	10/8, 10:40-12:00	Digital Commons for Digital Sovereignty
3	10/8, 13:30-15:30	Scoping Civil Society engagement in Digital Cooperation
4	10/ 8, 15:20-16:50	WSIS High-Level Dialogue: Multistakeholder Partnerships Driving Digital Transformation
5	10/ 8, 17:15-18:15	LEADERSHIP PANEL The Internet We Want
6	10/ 9, 10:30-11:00	Opening Ceremony
7	10/ 9, 11:00-13:00	Opening Session
8	10/ 9, 15:15-16:45	Opportunities of Cross-Border Data Flow – DFFT for Development
9	10/ 9, 17:45-18:45	African AI: Digital Public Goods for Inclusive Development
10	10/10, 9:00-10:30	POLICY NETWORK ON INTERNET FRAGMENTATION
11	10/10, 11:30-13:00	Internet fragmentation and the UN Global Digital Compact
12	10/10, 13:30-15:00	AI & Child Rights: Implementing UNICEF Policy Guidance
13	10/10, 15:15-16:45	WSIS at 20: successes, failures and future expectations
14	10/11, 11:00-12:00	WSIS Forum 2024: Open Consultation Process Meeting
15	10/11, 12:00-13:00 (途中退席)	Open Dialogue with IGF Leadership Panel
16	10/11, 13:00-14:30	WSIS Action Lines for Advancing the Achievement of SDGs
17	10/12, 08:30-10:00	International multistakeholder cooperation for AI standards

※赤字で記載したセッションが印象に残ったセッションとなる。

3. Session への参加を通じて印象に残った議論

a. 日本政府の強いコミットメントと違和感

Day1 の Opening Ceremony では、岸田総理大臣が出席し、Opening Session(High-Level Panel V - Artificial Intelligence)のパネリストには、鈴木総務大臣が参加した。岸田総理からはインターネットを民主主義の基盤として強調し、鈴木総務大臣からは 2023 年広島 G7 の声明の中で言及された G7 広島 AI プロセスや生成 AI に関するルールづくりへのコミットメントが述べられていた。このことは、当該分野に関わる日本人としては非常に喜ばしいものだった。

しかし、このステートメントにより、特に参加者の中には、国際社会における取り組みの重複、について懸念の声が生まれていたため、それを以下記す。IGF の 1 ヶ月前である 9 月に開催された第 78 回国連総会にて国連事務総長の Antonio Guterres から AI に関するアドバイザーボディーの設立が言及され年内に報告書がまとまる、と発表されていた。一方で G7 広島サミットにて議論された G7 広島 AI プロセスの推進について言及されたことで、日本国が当該領域を非常に政治的な課題として捉えており、インターネットガバナンスではなく日本国のアピールをさせていただきではないか、という印象を参加者の一部に与えてしまったようなのである。下記の c や d にて詳しく言及しているが、2006 年の IGF 以降インターネットガバナンスに関する様々な会議体が生まれており、類似の会議体の多さへの不信感や議論が結果アクションに繋がらない過去の経験から、生成 AI に関して同様に類似の検討が並行して行われるのではないか、という懸念を持ったようだった。加えて、この広島 AI プロセスが 7 つの先進国によって議論された内容であるため、IGF の「Internet We Want - Empowering All People」というテーマのもとで紹介されたことへも違和感を感じていたようだった。

ホスト国として、その存在感を示すことが重要だと思う一方で、過去インターネットガバナンスがどのように議論してきたのか、を尊重せず、情報化社会について日本国がどう未来を考えているのか、について発言がない中で政治色の強いステートメントを出すことは、ステークホルダーの中でもユースや技術コミュニティの参加者からは国際社会で存在感を無理やり示そうとしていると受け取られることがあるようだ。

b. IGF が初めて開催された 2006 年から 2023 年に起きた変化と変わらなかったもの

Day1 の Opening Session にて ITU の Secretary-General の Doreen Bogdan-Martin は「2006 年には 6%しかインターネットに接続されていなかったが、現在は 70%もの人々がインターネットへのアクセスを持っている」、と話していた。この約 20 年という時間の中で、これだけの人々がインターネットに接続され情報化社会にシフトしたことで、社会が変化してきているように思う。例えば Day2 の African AI のセッションでは、今まで社会から断絶されていた人々がインターネットによって繋がり、デジタルなサービスの享受する、という例がいくつか紹介されていた。古い事例では、ケニアの M-Pesa というモバイルマネーの事例も、携帯電話の普及によって従来銀行口座をもてなかった市民もモバイルバンキングという方法で金融サービスにアクセスできるようになった、ということがよく紹介されている。

このように社会が急速な勢いで変化している一方でインターネットガバナンスに領域において議論している内容は変わっていないのではないだろうか。それは、「どのような情報化社会(Information Society)を志向するか」という問いだ。この問いに真正面から答えることを多くの参加者が求めているように感じている。しかしながら、参加者からは、上記の問いに直接答えるような対話ができていない、といった発言が多く見られた。例えば“WSIS at 20: successes, failures and future expectations”のセッションでは、Q and A の時間に過去 2006 年から IGF に関わっている方から、20 年間議

論している内容が全く変わっていない、このままでは、WSIS+20³で IGF は終わってしまうのではないか」という苦言が呈された。また、“WSIS Forum 2024: Open Consultation Process Meeting”においてもセッション終了後に外交官として WSIS のプロセスに 20 年以上関わっている方から、「20 年同じようなメンバーで同じような内容をずっと話している、WSIS +20 を 2 年後に迎えるが、我々はどこに向かうのか、希望はあると思うか」と問われ、この分野の政策レベルでの議論があまり進んでいないと感じた。情報化社会の高度化に伴い扱うアジェンダが際限なく拡大した結果、参加者の中でも長く IGF に関わっていた層は、何のために議論しているのかを見失っている、という漠然とした不安や不満を持っていたようだった。

この点、今一度日本政府が科学技術基本計画第 5 期（2016 年-2020 年）にて提示したソサイエティー 5.0 という未来社会のコンセプトは、まさに「サイバー空間とフィジカル空間を高度に融合させたシステムを通じた人間中心の社会の実現」を謳ったものであり、目指すべき姿、として参考になるのではないかと感じたのだが、私が参加したセッションの中では一度も言及がなく非常に残念に思った。

c. インターネットガバナンスに関するステークホルダーの期待値

IGF に JPNIC のコーディネーターとして参加していた方が ISOC とも関係が深く、ISOC Youth の方と交流する機会を持つことができた。また、その他普段あまり接点のない技術コミュニティの方ともセッション内外で意見交換をすることができた。そこで出てきた意見や発言についても紹介したい。

まず、具体的なアクションを求める声、を強く感じた。“Internet fragmentation and the UN Global Digital Compact”には、多くのユースが参加していたが、議論の場や対話の場、ではなく、具体的なアクションをマルチステークホルダーで議論したい、という意見を多く聞いた。なお、ユースの多くは IGF のフォーラムとしての価値は認識しており、IGF の中で具体的なアクションを定義しよう、とは考えていないようだった。むしろ、この議論の内容をアクションに落とし込む方法を求めている。ただ、それが Global Digital Compact のような国連や国連加盟国が主導するプロセスなのか、それ以外にどのような形でアクションを定義できるのか、について具体的なイメージは持っていないようだった⁴。

次に技術コミュニティと政策サイドの断絶、についてである。あるセッションでは、「技術コミュニティは Governance of the Internet について今まで適切に議論を深めてきている。Governance on the Internet に巻き込まないでほしい、医師は医療に関するルール作りに携わらないでしよう」とカリフォルニア在住のドメイン・リセラーの方から発言があった。セッションをホストしていた英国行政機関から参加していたモデレーターからは、インターネットガバナンスの領域は過去と比較して現在政府の大きな関心事項へと変化しており、技術コミュニティも政策に強く関与していくことが重要だ、と彼を説得する場面があり、これは、マルチステークホルダーと言いながらも断絶が存在することを象徴しており、とても印象深かった。政策立案は一義的には国の役割となるが、一方でガス抜きではなく、技術コミュニティの方に幻滅されず、アクションを求めるユースの声にも答えられるマルチステークホルダーアプローチの実現が求められているように強く感じた。

³ 2015 年に国連総会にて IGF の開催期限が 2025 年まで延長された。IGF はチュニスアジェンダ時には 5 年としていたが、その後 WSIS+10, WSIS+20, という形でその開催期限が延長されている。

⁴ 一部のユースは、2014 年ブラジルで開催された NETmundial のような、あらゆる関係者が議論に参加できる合意形成プロセスを求めているように思う。

d. インターネットフラグメンテーションに関する建設的な議論/対話を行うセッション

最後に、インターネットフラグメンテーションについてのセッションが非常に建設的な議論を行っていたため、紹介する。そのセッションは、10月10日の9時から開始された“POLICY NETWORK ON INTERNET FRAGMENTATION”である。これは Policy Network on Internet Fragmentation (以下 PNIF)がホストしたセッションで、インターネットフラグメンテーションにかかる定義、影響、分析、提言、にかかる検討内容⁵を共有する、という内容であった。Policy Networkとは、2年間という時間を IGF から与えられたマルチステークホルダーの取り組みで、PNIF は、インターネットフラグメンテーションに特化したグループを指している。PNIF は、IGF の Multistakeholder Advisory Group⁶(以下 MAG)によって 2022 年に選ばれた Policy Network であり、2 名のファシリテーター、Multistakeholder Working Group of Experts という 23 名の専門家によって構成されている。なお、具体的な検討内容はメーリングリストやウェビナー等を通じて共有され、会議への出席も全ての人に開かれている。IGF2023 では、PNIF がドラフトした Discussion Paper の内容を共有し参加者との意見交換を行うことを目的としていた。この検討内容が非常に丁寧な整理であったことから以下紹介された内容を説明する。

まず PNIF は活動の中で多義的なインターネットフラグメンテーションを 3 つのカテゴリーに整理することで同床異夢を避け、建設的な意見交換が行えるよう議論を設計されていた。具体的には、インターネットフラグメンテーションに関する意図的、もしくは意図されず発生した事案を“Fragmentation of the User experience”, “Fragmentation of Internet Governance and coordination”, そして “Fragmentation of the Internet’s Technical Layer”の 3 つに分類していた。この整理を前提にセッションが進み、PNIF が検討した内容の説明に移ったのだが、その中で非常に印象的だったのは、インターネットフラグメンテーションについての定義をする前に、何について議論するか（カテゴリー）を決めることが重要だった、という説明を冒頭にしたことだ。パネリストからは、インターネットガバナンスに関する定義や重要だと考えているトピックがステークホルダーごとに異なり、またステークホルダーが増えており明日議論するステークホルダーは今日議論しているステークホルダーとは異なるため、何について議論するのか、をまず整理した、と話していた。また、パネリストからはインターネットガバナンスに関する会議体が増えすぎて、どこで議論すればその検討内容が政策として具体化するのか、がわからないことが問題になっている、という発言もあった。マルチステークホルダーで議論を深めていく難しさを踏まえて、専門家がリードした開かれた対話の場、を上手に設計していた。

議論の中身についても以下 1 部を興味深いと感じたポイントを抜粋して紹介する。それは 3 つのカテゴリーのうちの 1 つである User Experience である。インターネット上の User Experience とは、「インターネットの異なるエンドユーザーが、オンラインで同じアクションを実行しようとしたときに、異なるコンテンツ、オプション、インターフェイスが表示される現象」と説明していた。それはしばしば個々のユーザーに最適化された経験の提供、という形でユーザーの利便性を上げるものであるが、インターネットが本来提供するはずの利点や自由を否定することにはならず、その本質的な価値を損なうことこそが、インターネットフラグメンテーションの 1 つ、と説明した。インターネットフラグメンテーションについては、様々な論点が含まれている課題だが、「最終的なユーザーがインターネットの本質的な価値を享受できず不利益を受けること」、とインターネットプロバイダーや行政の視点ではなくユーザーの視点から提示されたことが非常に意義深いと感じた。

⁵ Discussion Paper はこちらから IGF のウェブページ

(https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/256/26218)からダウンロードが可能。

⁶ MAG は、IGF の実施にあたり招集される国連事務総長をサポートするための専門家グループを指す。IGF に関するプログラムの検討やテーマの選定等を担っている。

最後に今後の議論の仕方、についても言及があった。PNIF での検討内容は非常に建設的なものであった一方で、まだ Governance of the Internet(インターネットのガバナンス)と governance on the Internet (インターネット上のガバナンス)の断絶があることが指摘された。それは、技術コミュニティの政策対話への積極的な参加によって対処ができる、としていたものの、技術コミュニティごとのマニフェストがサイロ化しており、インターネット社会全体について議論することが難しい現状があるのではないかと考察していた。しかし、当事者からみて PNIF でもマルチステークホルダーアプローチの実現には課題があるようだが、私個人としては PNIF のような具体的な検討ができ提言をまとめることができる Policy Network は、技術コミュニティも含めたマルチステークホルダーアプローチを体現した検討方法でとても参考になるよい仕組みの一例だと感じた。

4. 今後の展望

IGF への参加を通じて、デジタル社会への包摂やそれに向けた協力、に関する具体的なイメージやビジョンを得ることができたか、というそれは出来なかった。むしろカオスな対話の場に放り込まれ、さまざまな期待、不安を聞き、インターネットガバナンスの難しさ、を深く理解できたように思う。

一方で、インターネットが持つ悪い影響を軽減するために、課題の現場で活動している多くの有識者に出会えたことは大きな価値だった。私は 10 月から UNICEF の ICT Division にて勤務を開始しており、情報化社会において子どもたちを取り巻く課題や問題に関わっている。IGF では Internet Safety も大きなトピックであり、様々な団体、組織が情報社会における子供達のリスクやその対処法、解決策について検討した内容を発表していた。これから関わる政策課題について長年取り組んでいる世界中の専門家と名刺交換、LinkedIn 交換ができたことは非常に有意義だった。

今後はこのネットワークを活かしながら、インターネットガバナンスに子どもたちの安全や安心の観点から関わり、「デジタル社会への包摂とは何か」を引き続き考えていきたい。

5. 最後に

WSIS +20 に関する議論がまさに始まる IGF2023 に参加できたことをとても嬉しく思う。あの場に参加することの醍醐味は、ネットワーキング、である。私も前職の同僚、前々職の同僚たちと多く再会し、今どういった仕事をしているのか、を聞き、友人の友人、を紹介する形でネットワークを広げることができた。また、今回 JPNIC のフェローとして参加することで、行政機関での経験が長い私には新しい繋がりを作ることができた（これもステークホルダー間が断絶していたことを表している気がする）。特に印象深いのは技術コミュニティの方との交流ではしばしば JPNIC 前村さんのお名前が挙がったことである。JPNIC や前村さん自身が今まで積み上げてきた他のステークホルダーとの信頼関係の強さも感じることができ、こういう繋がりこそがマルチステークホルダーでの対話を生むのだ、と強く感じた。私も前村さんのように今後 IGF に継続参加し、同窓会を楽しみながら、ネットワークを広げていくことでよりよい情報化社会に貢献していきたいと強く思った。

インターネットに関する取り組みを進めているエキスパートがここまで多く一同に会すのは IGF 以外には例がないだろう。今回の IGF は 8000 人もの登録があり、京都には 4000 名以上が実際に足を運んだと聞いている。セッション数も膨大で総数では 300 を超えるセッションが開催されていた（多すぎて正直 Day 4 には体力が限界を迎え、朝のセッションを終えてすぐにホテルに戻り休んでしまった）。上記の報告内容の通り、インターネットガバナンスの世界には、多くの問題点と失望があるように感じたが、インターネットガバナンスへの貢献のためには IGF という会議に参加し続け、様々なステークホルダーと意見交換を続けていくことが大事なのだと思う。その 1 歩となる初めての IGF 参加、という機会を与えてくださった JPNIC の皆様に感謝申し上げたい。