

デジタル時代における民主主義を考える有識者会議

中間報告書

Z ホールディングス株式会社

デジタル時代における民主主義を考える有識者会議

2022年6月29日

■目次

1. はじめに	4
2. 現状認識について	5
(1) フェイクニュースの定義	5
(2) 検討の背景・問題の所在	5
(3) 実態把握とのための調査、ファクトチェックの在り方について	6
① 実態調査の重要性	6
② 「影響力工作」について	8
3. 対策	9
(1) 予防、未然防止	9
① 閲覧者への対策	9
(a) リテラシー教育、広報	9
② 行為者への対策	10
(a) 情報発信者側に求められる信頼性確保の方策	10
(b) 偽情報にお金がかからない仕組み	10
(2) 事後の対応	10
① ファクトチェックとその活用法	10
(a) ファクトチェック	10
(b) ファクトチェックを活用したコンテンツモデレーション	11
② ファクトチェック以外の取組み	11
(3) 透明性・アカウントビリティの確保	13
4. おわりに	14

記

1. 会議体名

「デジタル時代における民主主義を考える有識者会議」

2. 検討事項

- ・フェイクニュースが民主主義に及ぼす影響とその対策
- ・デジタルプラットフォーム事業者が社会のインフラとして果たすべき役割、対応方針など

3. 委員の構成（敬称略・五十音順）

座長

山本 龍彦 慶應義塾大学大学院法務研究科 教授

委員

小川 一 毎日新聞客員編集委員
河合 優子 西村あさひ法律事務所 弁護士
新谷 学 株式会社文藝春秋 執行役員 文藝春秋編集長
樋口 建史 元警視總監、前ミャンマー大使
星 周一郎 東京都立大学法学部 教授
山口 真一 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター 准教授

ゲストスピーカー

宇野 重規 東京大学社会科学研究所 教授
平 和博 桜美林大学リベラルアーツ学群 教授
細谷 雄一 慶應義塾大学法学部 教授

以上

1. はじめに

「デジタル時代における民主主義を考える有識者会議」（以下、「本有識者会議」という）は、2021年1月、Zホールディングス株式会社（以下、「ZHD」という）において設置された。本有識者会議は、情報の流通基盤であるプラットフォーム事業を営むデジタルプラットフォーム事業者が、デジタル時代における健全な民主主義を実現するために果たすべき役割や行動規範を検討することを目的としている。

デジタル時代における民主主義の在り方を考えるとき、その検討事項や問題点は多岐にわたるが、本有識者会議では、デジタルプラットフォーム事業者に密接に関連するテーマとして、まずは「フェイクニュース」を取り上げることとした。検討にあたっては、ゲストスピーカーを招聘し、国内外のフェイクニュースの実情や、実態把握とそのためのファクトチェックの在り方などについて議論を行った。

本報告書は、これらの議論を取りまとめ、フェイクニュースの問題を素材として、デジタル時代における民主主義のあり方、及びデジタルプラットフォーム事業者が取り組むべき課題を明らかにするものである。今後取るべき諸対策の検討に当たっては、表現の自由やプライバシーに配慮することはもちろん、既に、様々な社会生活や経済活動の場がデジタル空間にシフトしてきており、かつ、各国や各企業は熾烈な競争に晒されていることに鑑みれば、将来におけるイノベーションを阻害しないことも重要であり、デジタルプラットフォーム事業者の活力や利用者の利便性を損なわないような手段・方法を選択することが重要である。

本報告書が、上記の点に関する社会全体における議論に対しても一石を投じるものとなれば幸いである。

2. 現状認識について

(1) フェイクニュースの定義

「フェイクニュース」について国際的に定まった定義はなく、日本においても明確な定義はないとされている。もっとも、諸外国の政策文書等においては、フェイクニュースに代わる情報分類として、「偽情報（disinformation）」及び「誤情報（misinformation）」などが示されることがある。前者は、何らかの意図を持った虚偽の情報を指し、後者は、単なる誤った情報を指すとされる。

また、国内の議論状況としては、総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会（以下「プラットフォーム研究会」という）」において、「インターネット上のフェイクニュースや偽情報への対応」の検討がなされている。

本有識者会議にて扱う「フェイクニュース」の対象については、本有識者会議の主題が「デジタル時代における民主主義の検討」であるところ、現代の民主主義に影響を与えうるインターネット上に流通するすべての情報を対象とすべきであり、ここでは意図の有無を問わず、「偽情報（disinformation）」及び「誤情報（misinformation）」を対象に検討を進めることとする（以下、これらの情報を併せて「フェイクニュース」という）。

(2) 検討の背景・問題の所在

現在、世代を問わず、ソーシャルメディアの利用機会が増大しており、その社会的影響力が高まるなかで、デジタルプラットフォームサービスが民主主義に与える影響についても、認識され、議論されるようになってきた。そこでとりわけ問題とされているのが、いわゆる「フェイクニュース」の拡散とその対策である。

ソーシャルメディア上では、真偽不明の情報や偽情報が生み出され、広範囲に拡散されることがある。2016年の英国のEU脱退（ブレクシット）を巡る国民投票や米大統領選挙の際には、多くのフェイクニュースが拡散されたことが、有権者の投票行動に多大な影響を与えたとされる。また、2020年から感染が拡大した新型コロナウイルス感染症やそのワクチンについても、ソーシャルメディアを通じて世界中で誤った情報が拡散され、一部ではそれが攻撃的なデモの原因になるなどして、問題視されている。さらに、フェイクニュースを用いて、外国勢力が他国に影響力工作を行っていると思われる事例も存在しており、国の主権の維持や安全保障の観点からも、その対策がきわめて大きな課題となっている。この問題は、2022年2月に始まったロシアのウクライナ侵攻で、より先鋭化することとなった。

そもそも、インターネット上では、人々自分の好みにあう情報に触れ続ける結果として（「選択的接触」）、自分と似た意見や関心を持つ人々のコミュニティが自然と形成され、閉鎖的空間で特定の信念が強化・増幅されることが指摘されてきた（「エコーチェンバー」現象）。また、利用者本人が意識しなくとも、アルゴリズムが利用者の閲覧履歴にあわせて情報を取捨選択する結果、自分と異なる意見に接する機会が少なくなることも指摘されている（「フィルターバブル」現象）。多様な意見に触れあい、他者と議論を交わしながら合意を形成していくことが健全な民主主義のあるべき姿だとすれば、上記の現象はそれ自体、社会の分極化を招くもので民主主義の脅威となりうる。加えて、

偽情報や誤情報が投入されると、議論の前提となるはずの基本的事実（ファクト）すら共有できなくなり、民主主義への危険性はさらに大きくなる。

日本においては、欧米諸国に見られるような政治的分断とそれに伴う民主主義への危険性は現時点では差し迫ったものと考えられてはいないものの、その端緒は日本でもすでに見られることから、早期に本件事象への対応を検討し、取り組むことが肝要である。

こんにちのインターネット上の言論空間においては、情報の信頼性や質の高さよりも、人々の注目・関心（アテンション）をいかに集めるかが重要視されていると指摘される（行き過ぎた「アテンション・エコノミー」）。そのような環境が、フェイクニュースや誹謗中傷を生み出す土壌となっているとの指摘もあることから、健全な民主主義の発展のためにも、表現の自由ともバランスの取れた『責任』ある言論空間をいかに形成するかが問われている。この点で、デジタルプラットフォーム事業者に期待される役割は大きく、サービスの管理者としてより積極的に言論空間の環境整備を試みること、そしてその取組みについて透明性をもって説明することが求められる。プラットフォームの規模と影響力がますます増大し、重要な社会的基盤の一つとなっていることから、その責務は重大である。

本報告書は以上の点を念頭にいたものである。

本有識者会議では、急ぎ対応が必要であるとの認識の下、これまでフェイクニュースの問題に焦点を絞って議論を重ねてきた。しかし、デジタル時代の民主主義の在り方を検討するには、「民主主義とは何か」や「表現の自由とは何か」に関する理論的な再検討も重要であるとする。そこで、本有識者会議は、このような理論的な検討を進め、本会議で特に議論すべき論点を洗い出すために、「スピンオフ研究会」¹を設立した。本有識者会議においても、今後は、「スピンオフ研究会」で示されたより大きな視座も考慮しながら、責任あるインターネット空間の構築のためにデジタルプラットフォーム事業者が果たすべき役割について引き続き検討を進めることとする。

(3) 実態把握とそのための調査、ファクトチェックの在り方について

① 実態調査の重要性

デジタルプラットフォーム上に流通するフェイクニュースにはどのような情報があり、どの程度流通しているのか、実態把握が最も重要である。また、インターネット上のフェイクニュースの様相は日々変わるため、実態の調査は継続的に行う必要がある。

もっとも、各所にてフェイクニュースの問題が取り上げられているにもかかわらず、デジタルプラットフォームにおけるフェイクニュースの実態把握は容易ではなく、全貌は明らかになっていない。

いずれの情報も、偽情報又は誤情報であるかを判断するためには、情報の真偽の判断、ファクトチェックが必要となるが、実態調査の対象となるインターネット上に流通する真偽不明の情報は

¹ 慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート(KGRI)に委託研究をすることとし、「スピンオフ研究会」を設置。座長：栗島智明氏（埼玉大学大学院人文社会科学部研究科准教授）、ゲスト講師（五十音順）：アルバート・インゴルト（Albert Ingold）氏（マインツ大学法経学部教授）、梶原健佑氏（九州大学基幹教育院准教授）、秦正樹氏（京都府立大学公共政策学部准教授）、三谷文栄氏（日本大学法学部准教授）

膨大であり、ファクトチェックの主体やその手法が固まっていない現状においては、なかなか調査が進みづらい実情がある。

しかし、上述の通り、諸外国においては米国大統領選をめぐるフェイクニュースの動きの他、日本国内においても、災害発生時のデマや、新型コロナウイルス感染症に関する偽情報・誤情報が拡散され²、その情報が社会的混乱をもたらす、社会への脅威となる点については日本においても異なるものではない。日本国内においてもデジタルプラットフォームを介したフェイクニュースの流通の実態把握は喫緊の課題となっており、国やデジタルプラットフォーム事業者は危機感をもって速やかに調査を進めていく必要がある。

フェイクニュースの種類は、軽微な誤情報から、パロディ、党派的情報、プロパガンダ、国外からの影響力工作まで様々であり、個人による投稿まで射程に含めれば、実態調査の対象も膨大となる。フェイクニュースは、社会に深刻な悪影響をもたらすものである反面、社会通念上許されない表現との線引きが難しく、誹謗中傷等の違法情報と比較して、表現の自由への配慮が必要であり、デジタルプラットフォーム事業者が過度に削除等の措置をすることのないよう謙抑的であるべきと考えられる。そのため、実態調査に当たっては、その中でも特に民主主義や社会に対する深刻な悪影響をもたらす情報（デモクラシーや安全保障、人の生命・身体に影響のある情報など）に限定して調査を進めるのが得策である。

また、横断的、体系的に把握するために、デジタルプラットフォーム事業者のみならず、国や行政、研究機関などと連携した調査、分析が必要と考えられる。

調査に当たっては、フェイクニュースの流通実態把握のために情報のファクトチェックが必要となる。後述の通り、ファクトチェックについては、ファクトチェックの推進団体やその担い手となりうる第三者機関との連携が検討されているところであり、デジタルプラットフォーム事業者がなすべきはファクトチェックに限らない。ファクトチェックへの取り組みに並行して、デジタルプラットフォーム事業者が独自に、あるいは研究機関などと連携して実態調査を進めていく事が好ましい。

また、調査の中において、操作された情報の流通の実態についても把握するべく、掲載された事実の真実性判断とは別に、機械的に投稿を繰り返す「BOT（自動プログラム）」や同一人物による複数アカウントを利用した大量投稿などの実態を調査することが有用である。

近年は、デジタルプラットフォームや SNS の台頭により、BOT に特定のアカウントを自動的にフォローやリツイートさせることで、特定の候補者や思想を現実よりも人気のあるものに見せ、虚偽の社会的合意を作り出すことが容易になっているとされる。また、各投稿や記事の詳細を見ずに拡散させる、BOT のようなユーザーも一定数存在しているとされる。デジタルプラットフォームが、人々が権力に対抗するためのポピュリズム（良いポピュリズム）を強化する手段として有意義である反面、実体のないポピュリズム、「フェイク群衆」や「フェイクポピュリズム」を生み出す温床にもなるので

2 総務省「新型コロナウイルス感染症に関する情報流通調査」（2020 年 6 月 19 日掲載）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000693295.pdf

はないか。この問題に取り組むためにも、まずは実態把握のための調査が必要である。

上述のように、実態調査については、その手法や対象情報、主体の点で様々な課題がある。しかし、フェイクニュース等が民主主義に与えるリスクは大きいのであり、デジタルプラットフォーム事業者は、フェイクニュースの流通実態の把握について取り組むべきである。

② 「影響力工作」について

本検討会においては、サイバー空間を利用した外国勢力の「影響力工作」についても取り上げ、議論がなされた。影響力工作においては、相手の国内の情報を操作し、政治的に分断・混乱させることによって自らに有利な方向へと政治を動かす手法（「カオス戦略」）が用いられることがある。直近においても、外国勢力によるユーザーの投稿コメントの改ざんについて報じられるなど³、外国勢力による影響力工作は少なからず存在していると考えられる。意図的に操作された情報がインターネット上に流通し、拡散がされた場合の影響は大きく、日本の安全保障問題に発展しかねない。

現代の情報化社会においては、情報の兵器化により、人々の日常と戦場との境界線や、平時と非常時の境界がなくなり、誰もがインターネットを利用していつでも「戦争」を仕掛けることができるようになってきていると指摘される。2016 年の米国大統領選挙や、同年 6 月のイギリスの欧州連合離脱国民投票においては、ケンブリッジ・アナリティカ社がサイコグラフィックスの手法を使って「感情ヒューリスティック（認知バイアス）」を利用していたことは記憶に新しいが、彼らはこれらの手法を、人々の認知領域に攻撃を仕掛ける「心理戦用兵器」と呼んでいた。このような認知作戦が、情報戦にも展開され、実際に人々の意思決定や国の政策決定に重大な影響を及ぼしていることを、強く認識しなければならない。

デジタルプラットフォーム事業者は、これらの影響力工作が、当該国の重要な政策決定などに極めて深刻な影響を及ぼし得ることに鑑み、実態調査についても速やかに実施する必要があることを認識し、政府との情報共有の在り方など、具体的な対策を検討していくことが重要である。

3 「露、ヤフコメ改ざん転載」、『毎日新聞』、2022 年 1 月 1 日付朝刊
<https://mainichi.jp/articles/20211230/k00/00m/030/333000c>

3. 対策

デジタルプラットフォームサービスには情報が広範囲に、かつ、迅速に伝播されるなど、影響力が大きいこと等の特性があるとの指摘もあり⁴、ひとたびフェイクニュースがデジタルプラットフォーム上に出現すると打ち消しにかかる時間や労力も大きいものと推察される。そこで、デジタルプラットフォーム事業者が、実態把握をしたうえでとるべき対策として、まずはデジタルプラットフォーム上におけるフェイクニュースの流通を予防することが重要である。一方で、一部の悪質な利用者が対策の隙間をかいぐることや、技術の進歩によって一見して真偽が判別できないような巧妙なフェイクニュースが生み出されることなど、既存の対策では対応が困難となることも想定される。よって、フェイクニュースが流通したのちの対策についても検討を進めることが肝要である。

そこで、以下では、(1)予防、未然防止 (2)事後の対応の2つの観点に分けて、それぞれについて詳述する。

(1) 予防、未然防止

① 閲覧者への対策

(a)リテラシー教育、広報

情報を閲覧する側においても、フェイクニュースの特徴を踏まえながら、正しい知識を身に付け、情報を取捨選択できるよう、リテラシー教育の施策を進めていく必要がある。リテラシー教育の取り組みについては、デジタルプラットフォーム事業者だけでなく、行政やマスメディア、教育機関など、様々なステークホルダーが取り組み、若年層から高齢者まで、幅広い年齢層に対してアプローチをすることが重要である。

またリテラシー教育施策においては、フェイクニュースが広まる構造や人間の認知プロセス、フィルターバブルの危険性等も含めた SNS やインターネットの仕組みや読み解き方も啓発していく必要があると考えられる。また、メディアも、意図せず政治的な道具や兵器として利用される可能性があるほか、SNS で個人の発信するフェイクニュースを取り上げるなど、フェイクニュースの拡散主体となりうる。閲覧者は、この点についてもきちんと認識をしておくべきである。

他方、リテラシー教育施策というのは、事業者として取り組みやすい施策である反面、形式的に啓発コンテンツを発表すればそれで十分というエクスキューズ（免責）としても利用されることがある。実効的なリテラシー教育施策を実施するためには、対象者層に合わせたコンテンツ制作はもちろん、効果測定もしっかり行うことが必要である。各事業者の取り組みリテラシー教育施策は、有意義ではあるものの、リーチできる範囲に限界があるため、国や行政も一丸となって取り組んでいく必要がある。

また、リテラシー教育と広報・啓発は密接に関連するが、フェイクニュースについてなぜ対策しなければならないのか、フェイクニュースが拡散されるとどのような害悪が発生するかという点につ

4 総務省・プラットフォームサービスに関する研究会『中間取りまとめ』（2021年9月15日）P.30
https://www.soumu.go.jp/main_content/000769270.pdf

いて、例えば、薬物抑止のキャンペーンの際に使われていた「ダメ、ゼツタイ」のようなスローガン（標語）を用いて一般利用者の認知を向上させたり、業界全体で対策週間などを設ける等、有効な広報活動のための施策を考えることも重要である。

② 行為者への対策

(a) 情報発信者側に求められる信頼性確保の方策

情報発信主体の中には、個人による発信から、新聞、雑誌等の媒体社（メディア）による情報発信などさまざまであるため、主体に応じた対策を検討する必要がある。少なくとも専門的・組織的に情報を発信する主体に関しては、既に信頼性を確保するための体制が確立していることから、記事ごとの審査ではなく、デジタルプラットフォーム事業者による媒体審査等を行うことが重要である。

また、個人の発信者については、上述のリテラシー向上施策が有効である。もっとも、悪意を持ったユーザーに関しては、啓発以外の具体的対策を検討する必要がある。

(b) 偽情報にお金が付かない仕組み

アテンション・エコノミーがフェイクニュースを生み出す一要因となっているところ⁵、ジャーナリズムをアテンション・エコノミーから自立させるためには、良質な情報にお金が払われる制度が必要と考えられる。なお、金銭的な報酬を得ることを目的とするフェイクニュースについては、本件取り組みは有効であるが、政治的混乱を意図した影響力工作については、別途対策を検討しなければならない。

また、通常の記事や投稿は配信されてから一日以内が最も閲覧されるとすると、仮にファクトチェック後に収益化を否定する仕組みを採用するとしても、当該情報の閲覧や拡散を止めることは難しい。そのため、ファクトチェック前に閲覧や拡散されたことによる収益についても遡って収益化を否定する仕組みを設け、以後、フェイクニュースの発信によって金銭的な報酬を得るというインセンティブを削ぐなどの工夫が求められる。

(2) 事後の対応

① ファクトチェックとその活用法

(a) ファクトチェック

流通したフェイクニュースについて対応を行うためには、まずは当該情報の真偽を判断すること、いわゆるファクトチェックが必要となる。もっとも、デジタルプラットフォーム事業者自身がファクトチェックを行うことは、取材や分析のノウハウ等の知見の不足や、中立性担保の証明の困難等から、一定の困難を伴うことは否定しがたい。日本においては「ファクトチェッカーやファクトチェック記事件数は十分とはいえず、ファクトチェックの担い手や社会的認知度・理解度

5 なお、災害時などは、重要な公益情報を瞬時に多くの者に伝える必要があり、そのような場合には、あえて人々のアテンションを引く必要もあるだろう。人々のアテンションを重要な議論事項に誘導する限りにおいて、アテンションに依存している仕組み自体がただちに悪いとは言えない。

が不足しているという課題は依然として残されて」おり⁶、ファクトチェックの担い手をめぐる議論は尽きないが、現在「Disinformation 対策フォーラム」⁷等にて検討が進められていることから、引き続きそのような場での議論を注視すべきである。

また、デジタルプラットフォーム事業者自身がファクトチェックをすることが困難である場合、ファクトチェック団体への金銭的支援もファクトチェック推進に向けた一つの有効な手段である。Z ホールディングス株式会社のグループ会社であるヤフー株式会社においては、2020 年度よりファクトチェックの普及活動を行う非営利団体である「ファクトチェックイニシアティブ（FIJ）」に対して金銭的支援を行っているが、今後もデジタルプラットフォーム事業者がファクトチェックの推進に対して積極的な支援を行うべきである。

(b) ファクトチェックを活用したコンテンツモデレーション

ファクトチェッカーによりファクトチェックされた結果をデジタルプラットフォーム事業者がどのように活用するか検討を進めることが必要である。

まずはファクトチェッカーが「虚偽」あるいは「誤り」等と判断した言説を含む投稿について削除や一時非表示をすることが考えられる。ここで留意すべき事項は、フェイクニュースは有害な情報にはなり得るものの、特定の個人や団体に関する虚偽の事実を述べて社会的評価を低下させる名誉毀損と異なり、必ずしも違法とは言い切れないということである。従って、「違法」という明確な基準なしにコンテンツを削除及び一時非表示することは表現の自由への過度な制約となる可能性があり、慎重な判断を要する。仮にこれらの措置を行う場合は、削除等の措置をされた投稿者からの異議申立て等により投稿を復活させる救済の手続を用意することが望ましいであろう。

次に、上記のような投稿について、ユーザーがクリックをしなければ見られない仕様とするとも考えられる。これにより、個々のユーザーによるクリックという能動的な行為がなければユーザーの目に触れないため、投稿内容の拡散を一定程度抑えることができる一方で、コンテンツ自体へのアクセスも残されており、表現の自由への制約の程度も投稿の削除等の措置に比較すれば軽微である。

② ファクトチェック以外の取組み

上述のように、デジタルプラットフォーム事業者がフェイクニュースの削除や一時非表示などの措置を行う場合も、ファクトチェック結果に基づくことが望ましい。ただし、フェイクニュースのカテゴリーによっては、その流布により社会や人々に大きな影響を与える可能性があり、ファクトチェック結果を待たずにデジタルプラットフォーム事業者自身の判断で緊急措置を行うことが求められる場面も今後想定される。例えば、人々の生命や健康に悪影響を及ぼすような情報、選挙結果に不当な

6 総務省、前掲『中間とりまとめ』、P.66

7 事務局：一般社団法人セーファーインターネット協会

影響を与えるような情報、災害のように人々の生活に大きな混乱をもたらす情報などを含む場合である。

もっとも、緊急措置を行う必要性は個々の情報によって異なるうえ、表現の自由とのバランスを考えた判断を要することから、その実施に当たっては、緊急措置を行う情報のカテゴリー、緊急措置を行う基準、緊急措置を行う場合の判断主体や判断プロセス、緊急措置の解除手続などについて具体的に検討する必要がある。

次に、発信している主体の属性に着目し、対策を検討することも期待される。委員より、フェイクニュースの拡散においては、いわゆるスーパースプレッダーと呼ばれる全体の 1%未満の人が拡散量の 95%程度を占めていたという指摘があった。この指摘を前提とすると、実際は一部の人間が大量にフェイクニュースを流している可能性がある。このような状況（上述の「フェイクポピュリズム」）を踏まえると、同一ユーザーが複数のアカウントを使い分けて大量に類似の投稿を行った場合、あるいは BOT 等により自動で類似の投稿を大量に行った場合等を検知・分析し、そうした投稿を非表示とするなどの取組みが有益である。一方で、複数のアカウントが同一ユーザーによるもの判断がどのようにして可能か、BOT 研究が大規模なものになるとすると、一デジタルプラットフォーム事業者のみで行うことは可能かなどを事前に検討しておく必要がある。

また、デジタルプラットフォーム全体で正確な情報を流通させてフェイクニュースを打ち消す方策も有意義である。例えばヤフー株式会社においては、新型コロナウイルス感染症に関する次のような取組みが行われている⁸。

- (i) Yahoo!ニュース トピックスにて新型コロナウイルスやコロナワクチンに関する誤情報やデマを検証する記事を多く掲出した⁹。
- (ii) Yahoo!ニュースや Yahoo!検索で医療の専門家の見解や医学的な解説をまとめた記事を積極的に掲載した。
- (iii) ワクチンについての基本的な情報や最新情報を図やグラフを用いて分かりやすく集約・整理した。
- (iv) Yahoo!検索においては上記コンテンツや公的機関の情報を上部に掲出し、よりアクセス可能性を高くする取組みを行った。
- (v) 自治体ごとのワクチン接種状況を Yahoo!くらしで表示させ、ワクチン接種会場を Yahoo!地図で表示させるなど、各サービスが連携してユーザーの行動をサポートする体制を整えた。

8 新型コロナワクチンに関する誤情報やデマを抑止するための Yahoo! JAPAN の取り組みについて（2021 年 8 月 4 日プレスリリース）

<https://about.yahoo.co.jp/pr/release/2021/08/04a/>

新型コロナワクチンに関する誤情報・デマへの取り組みまとめ（2021 年 8 月 4 日）

<https://about.yahoo.co.jp/topics/20210804.html>

9 2021 年 8 月 3 日時点で 40 本以上

以上のように、ユーザーの目に留まりやすい場所に信頼できる情報を分かりやすく掲示する取組みは、フェイクニュースの影響力を抑えるフェイクニュース対策としても望ましい。

もっとも、誤情報やデマを打ち消す正しい情報の全てについて目に留まりやすい場所に掲示する、あるいはまとめコンテンツを作成することは困難であり、社会的ニーズの高い情報が優先される。そこで、ファクトチェック結果を一覧して見られる場所を提供することも一つの方法として考えられる。例えば FII のホームページにファクトチェック対象やファクトチェック記事が一覧で掲出されているが¹⁰、ユーザーがより簡単にこのような一覧にアクセスできる機会の増加が望まれる。

(3) 透明性・アカウントビリティの確保

ユーザーが安心・信頼してデジタルプラットフォームサービスを利用することができるよう、フェイクニュースに対してデジタルプラットフォーム事業者による予防、事後の対応等を行うことに加えて、それらの取組が適切に行われていることがユーザーや社会に対して明らかにされることが望ましい。また、ユーザーが自由に発言すること、およびその安心を確保する観点から、デジタルプラットフォーム事業者によって削除やアカウント停止等の措置がいかなる場合に行われるかを可及的に説明することが必要であると考えられる。

昨今、違法・有害情報の課題に対して、掲載の順位づけや一時非表示、削除などに機械学習を含む AI・アルゴリズムを活用することも増えてきており、それらを活用したデジタルプラットフォーム事業者自身の対応への期待も大きくなっている。そうした中で、デジタルプラットフォーム事業者のガバナンスが十全に機能しているかの確認も必要となっており、アルゴリズムの透明化や対策効果の測定などについてもより明確化する要求が強まってきている。

透明化の対象について、フェイクニュースであることを理由に削除等の措置を行っているデジタルプラットフォーム事業者においては、いかなる場合に措置を行うのか、また、措置等の内容について、できる限りで透明化をしていくことが望ましい¹¹が、フェイクニュースであることを理由とする削除対応を行っていない事業者においては、対策の件数等について透明化することは難しい。その場合には、まずは、フェイクニュースの実態調査の結果について公表するのがよいのではないかと考えられる。また、ユーザーに対しての透明化だけではなく、研究者等を含む社会に対する透明化も同時に重要であると考えられる。それぞれ透明性が求められる情報は異なることが想定されるため、誰に対して、何を公開すればいいのか、引き続き議論が必要である。

10 FactCheckNavi <https://navi.fij.info/>

11 総務省・プラットフォームサービスに関する研究会『最終報告書』（2020 年 2 月 7 日）P.39

https://www.soumu.go.jp/main_content/000668595.pdf

なお、公表項目については、ドイツのネットワーク執行法で公開が定められている項目を参考にすることも考えられる。同法は、指定の犯罪に該当するコンテンツの苦情処理について、半年ごとに報告書の公表を求める。対象項目は、苦情申告件数、申告に対する削除件数、処理期間、ネットワークの決定事例、苦情を担当する課の人数、スキルについての内容などがある。

「インターネット上の違法・有害情報を巡る独・仏の動向」（2021 年 3 月 17 日）

https://www.soumu.go.jp/main_content/000739936.pdf

4. おわりに

フェイクニュースが民主主義に与える影響は甚大であり、その対策が喫緊の課題であることから、本有識者会議はこれまで、この問題に焦点を絞って集中的に議論を重ねてきた。しかし、冒頭でも述べた通り、「デジタル時代における民主主義」を考えるうえで検討すべき問題は、本来、フェイクニュース対策に限られるものではない。

今後、責任あるデジタルプラットフォーム事業者としてさらなる検討ないし取り組みが求められる問題について、以下、本有識者会議と別に設立された「スピンオフ研究会」の知見を踏まえつつ、①表現の自由の再検討、②民主主義の再検討、③よりよい世論形成という三つのテーマに分けて論じていく。

表現の自由の再検討——責任ある言論空間の構築に向けて

第1に、表現の自由の理論を再構築し、責任ある言論空間を構築できるよう、議論を進める必要がある。冒頭で述べた通り、一部の心ないユーザーによるインターネット上の誹謗中傷による被害は、近年ますます深刻さを増している。それと同時に、表現の自由の保障根拠とされてきた「思想の自由市場論」は、こんにちその妥当性を疑われるに至っている。

すなわち、伝統的な思想の自由市場論によれば、国の介入が存在しない自由な言論空間で様々なアイデアがぶつかり合い、競争をすることで、人々は、最終的に最も優れた思想ないし真実に到達できると考えられてきた。しかし、インターネットの言論空間において、この想定は必ずしも妥当しない。というのも、思想の自由市場の基礎には、①市場に流通する情報量は多ければ多いほうがよい（そのためには国家の介入は少ないほどよい）、②情報の受け手は情報の選別・判断能力を備えている、という二つの前提があったところ、いずれも現在、妥当する前提を大きく欠いているためである¹²。

まず①についていえば、新聞社・放送局・出版社等（マス・メディア）が情報の流通を独占的に管理していた時代とは異なり、誰もが情報を発信できるようになった今日では、個人の情報処理能力を遥かに超える大量の情報が、真偽不明のものも含めて流されている状況があり、こうした情報過剰時代においては、受け手の自由（フェイクニュースからの自由、エコーチェンバーからの自由など）や、受け手の「情報的健康（インフォメーション・ヘルス）」（多様な情報をバランスよく摂取することで、フェイクニュース等に対する免疫を獲得している状態）¹³をいかに保障するかが重要な課題となる。こうした自由を実現するには、多くなりすぎた情報の整理や一定の質の確保、ファクトチェック、表示方法等の透明化など、積極的な措置が必要になってくる。

もっとも、政府の介入は民主主義への危険性を伴うことから、責任ある言論空間のデザインについては、第一義的にはむしろ、プライベートセクターであるデジタルプラットフォーム事業者に対して積極的な姿勢が求められる。その際、責任ある言論空間の構築のための法的な枠組みを国家が設け、具体的な規制の

12 以下の記述は、曾我部真裕の一連の論稿に示唆を得ている。参照、同「表現の自由(4)——インターネットがもたらした変容」法学教室 492 号（2021 年）51 頁以下、同「グローバル化と表現の自由——参照点としての思想の自由市場論の限界」横大道聡ほか編『グローバル化のなかで考える憲法』（弘文堂、2021 年）214 頁以下。

13 鳥海不二夫＝山本龍彦・共同提言「健全な言論プラットフォームに向けて——デジタル・ダイエツ宣言 ver.1.0」KGRI Working Papers（2022 年 1 月）<https://www.kgri.keio.ac.jp/working-paper/index.html>

在り方についてはプラットフォーム事業者と官民連携して取り組むという「共同規制」の考え方を取り入れることも考えられる。ただし、デジタルプラットフォーム事業者による言論空間のデザインについては、恣意的な運用により言論統制に至る可能性も否定できないため慎重な検討がなされるべきであり、透明性・中立性確保にも十分に配慮すべきである。

次に上述の②についてみると、新聞やテレビが主流であった時代には、マスメディアを通じて、情報が一つのパッケージとして提供されるのが一般的であったが、現在のデジタル空間では、個々人がそれぞれ自ら情報を選択的に摂取することを半ば余儀なくされている。その結果、受け手の個人において、良質・有益な情報とそうでないものを区別し、幅広い情報に接するための十分な判断能力と自律性を有するか否かが、正面から問われることとなる。ところが現実には、アルゴリズムによるフィルタリング、パーソナライズの影響も相俟って、インターネット上の個人は、事実関係が不確かなものや明白な虚偽情報も含め、自らの考えに合致するような情報に多く接し、また、それを拡散してしまうという事態が生じている。「はじめに」でも述べた通り、インターネット上の言論空間では、ある情報が人々の注目・関心を集めるか否かが重要視されがちであり（「アテンション・エコノミー」）、一定の政治的方向性を持った記事は、それが仮に虚偽であっても面白がって読まれ、広く拡散される一方で、慎重に書かれた真実情報はどうしても勢いを欠き、注目を集めにくい。このような現在の環境下で、情報の受け手の選別・判断能力を向上させることが重要であることは言うまでもないが、それに頼り自浄作用に期待するだけでは不十分であり、複合的な解決策を講じる必要がある。

加えて、対面でのコミュニケーションや従来の放送・出版とは異なり、一般に匿名性が保障されるインターネットにおいては、匿名性の担保によって人々が自由に意見を表明することが可能になった一方で、発信者がみずからの責任を十分に意識せず、安易な考えから他者を誹謗中傷したり、あるいは、行き過ぎた「正義感」から、特定の人物や組織を貶めようとしたりする行為が見られる。この点、例えば、法務省が発行している「人権侵犯事件」の状況の報告書からも、インターネット上の人権侵害（特にプライバシー侵害と名誉毀損）が、近年ますます重大な問題となっていることが明確に読み取れる¹⁴。これと関連して、偽アカウントや BOT を使った投稿がそもそも「表現」として保護されるべきなのか、慎重に検討されなければならない。

さらに、インターネット上では、過激ないし極端な意見を持つ人々ほど繰り返し発信をすることが知られており、一部の人が持つに過ぎない極端な内容や誤った報道が、あたかも多数派の意見ないし真実であるかのように、瞬時に拡散することがある。そこでは、反論をしても意味をなさなかったり、また、事後的な被害回復が困難であることも少なくない。そうだとすれば、想定される法益侵害の重大性など一定の条件を付したうえで何らかの予防的措置を採ることも、考えられてしかるべきであろう。

要するに、現在の憲法を始めとする法制度やそれを支える理論が、このようなインターネットの言論空間の特徴を踏まえたものとなっているのかが問われている。近時では、日本のこれまでの表現の自由論が、

14 法務省人権擁護局「令和2年における『人権侵犯事件』の状況について（概要）」（2021年3月19日）
（<https://www.moj.go.jp/content/001344251.pdf>）

表現者の保護に寄っているアメリカの特殊な議論に影響されていることが指摘され¹⁵、また、アメリカの憲法学においても、表現の自由について自由放任主義を修正する議論が出てきている¹⁶。もともと、国際的にみれば、例えば市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）（19条3項）や欧州人権条約（10条2項）は、表現の自由の行使に特別の「義務及び責任」が伴う旨を明記しており、そこでは、表現の自由を大切にしつつも、一定の規制を通じて公共の安全や個人の名誉・人格権などのバランスを図ることがはじめから予定されている。

以上述べた議論状況を踏まえ、責任ある言論空間の担い手としてのデジタルプラットフォーム事業者の担う社会的責任について、今後、さらに深めた検討をすることが重要だと考える。

民主主義の再検討

第二に、民主主義というシステムがアンビヴァレンス（両義性）を内包していること、そして、そのモデルが現実には多様であることを認識したうえで、デジタル化により変容した社会状況のもと、今後、いかなる民主主義モデルを追求すべきかについて、検討を進める必要がある。

この点、デジタル時代の民主主義を巡るこれまでの議論では、民主主義それ自体についての理論的検討は深くなされておらず、〈マスメディアを通じた世論形成〉と〈投票による民意の反映〉を柱とする従来型の選挙民主主義が、実現可能な唯一の民主主義モデルとして、はじめから前提とされてきたように考えられる。しかし、世論形成におけるマスメディアの指導的役割は今日揺らいできており、また、投票における民意の反映についても、政党の機能不全という問題がみられる。他方では SNS を通じた意見表明や政治参加も活発化してきており、民主主義を再検討する余地が大きくなっている。

歴史的にみれば、民主主義＝デモクラシーの語は、正と負のイメージを両方引きずっており、必ずしも常に手放しで肯定されてきたわけではない。とりわけ「大衆」の政治参加については、いわゆるポピュリズム政治の台頭など、その行き過ぎを警戒する声も根強く、「エリート民主主義」的な考え方も一定の支持を得てきたところである。従来、この立場から、国民投票（レフェレンダム）など直接民主政のシステムの導入に一定の警戒が示され、むしろ、個々の議員や政党、職業ジャーナリスト、官僚などが国民の利益ないし世論をうまく「代弁」し、媒介することに積極的な意義が見いだされてきた。ソーシャルメディアによって「大衆」の地位が劇的に高まったいま、このことを改めて考える必要がある。

上述の通り、選挙民主主義はそれ自体欠陥を抱えたものであることはかねてより認識されてきたが、冒頭でも述べた通り、「エコーチェンバー」「フィルターバブル」現象や、「マイクロターゲティング」の技術の登場によって、これまでのように国民ないしその代表者たる政治家が、理性的討論を通じて全体のコンセンサスを形成し、政策決定をすることが困難となっているとすれば、選挙民主主義のオルタナティブが現実味をもって登場することになるだろう。

15 曾我部真裕「ネットの中傷対策、法規制は表現の自由を害するか 憲法学者の見方は」（2022年2月13日）朝日新聞 DIGITAL

（https://digital.asahi.com/articles/ASQ274V91P9GULFA02P.html?iref=pc_ss_date_article）。

16 山本龍彦「思想の自由市場の落日——アテンション・エコノミー×AI」Nextcom 44巻（2020年）10頁、梶原健佑「虚偽言論と選挙の公正」山口経済学雑誌 68巻5号（2020年）210頁以下。

またそれと同様に、AI の技術的進展に伴い、近い将来には、AI を用いた政策決定——少なくとも、金融や医療など高度な専門的判断を必要とする分野や、交通・防災・エネルギー・社会保障・教育などビッグデータの処理が有用な領域において、部分的に政策決定の手助けとして AI を活用すること——も、現実的な選択肢となりうるのではないか。ビッグデータの活用は、合理的な証拠に基づいた政策立案（EBPM: Evidence Based Policy Making）の推進にも役立つだろう。

よりよい世論形成に向けて

最後に、フェイクニュース対策を越えて、従来のマスメディア中心の世論形成のあり方を批判的に検討し、新しい時代の「よりよい世論形成のあり方」を追求することが、デジタルプラットフォーム事業者の役割として、今後議論されるべきである。

本有識者会議はこれまで、フェイクニュース対策の検討を通じて、これから生じるかもしれない害を抑えるという、いわば「守り」の観点から「デジタル時代における民主主義」の問題に取り組んできた。しかし、従来のマスメディアに代わってデジタルプラットフォームが世論形成の中心になってきているとも言われており、そうであるとすれば、いまだ実現しなかったよりよい世論形成のためにいかなる貢献ができるか、より積極的な「攻め」の観点から将来を構想することも考えられる。例えば、ジャーナリズムに関していえば、これまでのマスメディア中心の情報発信では埋もれてきた良質なフリーのジャーナリストや専門家の記事・コメントを、評価し、伸ばしていく取り組みが考えられる。また、例えば、各デジタルプラットフォーム事業者による選挙特集ページの取り組みは、市民の政治参加を促進させ、よりよい政治決定を可能にする可能性がある。その中でも、有権者と政党（ないし立候補者）の考え方の一致度を測定することを可能とするインターネット・サービス（いわゆるボートマッチ（vote match））が提供されており、デジタルプラットフォーム事業者は、そのような事業を通じて世論形成に貢献することも可能かもしれない（「Yahoo!ニュース」の特設ページ「衆議院選挙 2021」には「政党との相性診断」が存在する）。さらに、（個人や団体の代表だけでなく）個別の意見・言説が代表されることもまた、民主主義にとって重要だとする「言説代表（representation of discourses）」の議論が近時有力に提唱されているところ¹⁷、デジタルプラットフォーム事業者は、多様な意見を利用者に対して示すことで、民主主義の活性化に協力することが可能になるだろう。

ただしその際、インターネットの性質に起因する弊害を抑えるという側面もまた、忘れてはならない。インターネット上では過激な意見を持つ人々が繰り返し発信をすることから、一部の人の極端な見解が、多数の、主要な見解であるとして、一般の利用者に悪影響を与える危険性があることは留意されるべきである。

幸いにも、日本では、欧米諸国に見られるような極端な政治的分断の状況は、現時点では見られていない。しかし、その端緒は日本でもすでに見られることから、持続可能な民主主義を推進するため、デジタルプラットフォーム事業者の積極的な取り組みが求められているといえよう。

17 John S. Dryzek, “Discursive Representation”, in *American Political Science Review*, 102 (4), 2008, pp. 481-493.

また、昨今、ブロックチェーンを基盤とする分散化されたネットワーク上で、特定のプラットフォームに依存することなく自立したユーザーが直接相互につながることで「Web 3.0」¹⁸が新たな経済圏を構築しつつあるが、このような技術革新が、より民主的なデジタル空間を実現するものとなるのか、あるいはデジタルプラットフォーム事業者が引き続きより良い世論形成に向けて果たすべき役割が存在するのか、新たな技術革新の動向も踏まえて考えていく必要がある。

本中間報告書を取りまとめるさなかに、ロシアによるウクライナ侵攻が起きてしまった。民主主義を守るため、今後は、2（3）②で触れた「影響力工作」を含む「情報戦」への対応が一層求められることになりそう。本検討会では、こうした「情報戦」に対し、その「戦場」となりうるデジタルプラットフォーム事業者が何をすべきかを含め、引き続きデジタル時代における民主主義を再考し、デジタルプラットフォーム事業者の果たすべき役割について検討していく。

18 総務省 情報通信審議会情報通信政策部会 総合政策委員会「2030 年頃を見据えた情報通信政策の在り方報告書」（令和 4 年 4 月）P24