



オープンインターネットの 保護に向けた提言

政策立案者向けの規制原則



はじめに

世界中でインターネット規制を推進しようとする圧力が多岐にわたっており、多様な課題、政策に関する優先度の競合、広範囲に及ぶテクノロジー導入により社会が直面している結果が浮き彫りになっている。これらの課題への対処方法は、あらゆる規模のサービスやデジタル経済の未来に影響を及ぼし、また、数十億の人々が世界と情報を共有したり、国境を越えて他の人々の声を聴いたりできるかどうか、そして自由で安全なオープンインターネットが生き残ることができるかどうかともその対処方法に左右されるだろう。

その潜在的な影響は非常に大きく、最近のトップニュースで取り上げられる出来事をはるかに上回り、どの企業よりも大きなものになっている。安易な解決策はなく、多くのトレードオフが存在している。今日の最大手のサービスを中心として規制をデザインするのか、あるいは単に特定の地域が抱えている課題にのみ対応するのか。インターネットの未来はこのような選択によって定義されるが、課題を解決し、参加機会を拡大するために必要なイノベーションとしては不十分だといえる。オープンインターネットは所与のものではなく、今後数年の間にその未来を定義する決定が下されるだろう。テクノナショナリズムの時代を先導しようとする者によって政策レトリックや法律用語が勝手に用いられ、武器化されるリスクは実在するのである。

新しい産業に対する規制上のアプローチは、政策対応によって形成されることが多い。こういった政策対応は、その産業における変革を受けてデザインされ、機械的なプロセスの結果に関する基準を規定する枠組み指向なものになる。人間によるテクノロジーや表現の利用には予測不能で急速に進化するという性質があり、このアプローチはそうした性質に適応することに苦慮している。さらに広く見れば、私たちが直面している政策問題は、多くの場合社会的課題に由来している。こういった問題には社会全体で対応することが必要であり、インターネットからコンテンツを削除するだけでは解決するものではない。オンラインサービスを悪用して選挙を妨害したり、虚偽の情報を広めたり、他者に危害を加えたりしようともくろむ攻撃者を、アカウントを削除することによって思いとどまらせることはできないだろう。

本稿では、公共政策に関するさまざまな課題を探り、それらの課題が競争の問題、コンテンツのモデレーション、そしてTwitterなどのサービスが持つ役割や責任とどのように関連しているのかについて考察する。私たちがこうした原則を提示する目的は、政策論議の参考となる情報を提供し、問題への対処と、グローバルで自由かつ安全なオープンインターネットの保護を両立させる必要性に関する認識を広めることにある。



規制の指針となる原則

1 オープンインターネットは地球規模のものであり、誰でも利用できるものでなければならず、また、オープンスタンダードと人権の保護を基盤として構築する必要がある。

2 信頼は極めて重要であり、透明性、手続きの公正さ、プライバシーの保護を通じて築くことができる。

3 おすすめとランキングのアルゴリズムは、人が選択および管理できなければならない。

4 競争、選択、およびイノベーションは、オープンインターネットの基盤であり、これらを保護および拡張して、既存関係者の優位性が法令によって固定されないようにする必要がある。

5 コンテンツのモデレーションは、残したり削除したりするだけの機能ではない。規制は、さまざまな介入を考慮し、さらに、コンテンツのカテゴリに関する明確な定義を設定する必要がある。



オープンインターネットは地球規模のものであり、誰でも利用できるものでなければならず、また、オープンスタードと人権の保護を基盤として構築する必要がある。

オープンインターネットは、経済成長、文化的発展、自己表現のための過去に類を見ない原動力であり続けてきた。しかしながら、このインパクトを維持するためには、インターネットが誰でも利用できるものでなければならない¹。そのため、すべてのデジタル政策は、グローバルで自由かつ安全なオープンインターネットを保護することを基本目標とすべきである。

インターネットのインフラストラクチャは、今ではそれ自体が地政学的な場になっている。各国政府は、規制機関と標準化団体を通じてオープンインターネットを支援および保護する政策、協力関係、および投資を国内外で優先し、さらに、国内の規制が全世界の規範を弱体化させたり、危険な先例を作ったりしないようにする必要がある。こういった機関や団体が支持しているオープンスタードにより、相互運用性、連携、競争を強化することができる。

アクセスは重要な問題である。そのため、インターネットのスロットリング（帯域幅調整）やブロッキング（強制遮断措置）を阻止しなければならない。また、グローバルなインターネットの一環として、情報が安全かつ確実に、国境を越えて自由に移動できるようにすべきであるという原則を、民主的な規制の核にする必要がある。インターネットのグローバルな性質を考慮せずに規則を制定、施行すると、オープンインターネットが提供するグローバルな対話から市民を切り離すリスクを冒すことになり、社会的および経済的コストが伴う。

国家のデータ主権を追求する言辞や政策は避け、精査する必要がある。このデータ主権という概念を悪用してデータのコントロールおよびデータへのアクセスを強化し、データローカライゼーション（データを国家・領域内に留めること）の強制やデータの自由な流通に対する制限を通じてオープンインターネットを弱体化しようとする当事者もいる。データは人に属するという原則は、すべての人のデータが国家に属するという意味ではない。

政策立案者は、コンテンツに関する国内基準の国外適用を避けなければならない。なぜなら、それによりグローバルなインターネットがさらに弱体化され、「底辺への競争」が助長されるためである。世界全体のオープンなコミュニケーションが、表現の自由に対して最も貢献していない者たちによって危険に晒されることを防がねばならない。

政府と業界の双方とも、比例原則、プライバシーの保護、表現の自由など広く認められている人権規範と一致する方法で、インターネット上における悪意ある行為に対処する必要がある。

¹contractfortheweb.org/principle-theme/access/



信頼は極めて重要であり、透明性、手続きの公正さ、プライバシーの保護を通じて築くことができる。

多くのオンラインサービスおよび政府機能には、一様に信頼が欠如している。民間部門も公共部門も、信頼の再構築に取り組むことが重要であり、それにはまず、透明性を高めなければならない。一方、利用者はオンラインサービスの規則を把握し、政府の法的権限がどのように使用されているかを理解しておく必要がある。企業や政府は、透明性を高めることによって説明責任を果たすことができる。透明性がなければ、説明責任を果たすことはできない。

透明性を高めるために政策立案者や規制当局が貢献できる重要な領域がある。それは、情報に関する法律を通じて適切な柔軟性を提供し、学者や研究者へのデータ提供など、有益な開示を可能にすることである。国家が関与する情報操作に起因して削除されたコンテンツのアーカイブを公開する決断をTwitterが下してきた一方で、そうした開示に関するスマートな規制を通じて実現できた可能性がある取り組みも数多く存在する。

デュープロセス（法の適性な手続き）が堅牢な司法制度の中核的な機能であるのと同様に、手続的正義（情報の収集の仕方や決定の仕方といった手続の公正さ）もオンラインサービスの中核機能でなければならない。このような概念を、特に政府がサービス側にコンテンツ削除を要求し、企業がサービス利用規約に従って措置を講じる場合に、規制の中核に据えるべきである。

代理人を介した規制では、政府がさまざまな標準を活用してコンテンツの種類を定義する負担をサービスプロバイダーに押し付け、立法におけるその負担を回避する。これは危険な傾向だが、特に特定の種類のコンテンツを保護するという一見矛盾する義務と抱き合わせられている場合、より危険である。これは根本的に、憲法の問題であると同時に信頼の問題でもある。個人も企業も、法律で禁止されていることに注意を払い、それに応じて行動できるようにする必要がある。

テクノロジーは法案が可決されるよりもはるかに速く進歩と変化を続けており、分散サービスやブロックチェーンテクノロジーは既に従来の規制アプローチを一変させている。一部の政府がこうした新しいサービスを規制し、あるいはそのグローバルな導入を阻止しようとしている一方、サービス側の代理人が国内の政策論議に影響を与えようとしている。

立法者は、個人データの保護および処理に関わる明確な統一基準を設定し、新たな問題が生じた場合には規制ガイダンスによって補足しなければならない。個人データの使用方法に関するすべての潜在的シナリオについて一次的立法において法律を制定することは、実現可能でも望ましいことでもないことを理解する必要がある。断片的で一貫性のない枠組みは、国内においても国際的にも、消費者保護を脆弱にするだけでなく、十分に



理解される規範を策定する能力も弱める。多くのサービスが広告の提供のためにデータを収集する一方、きめ細かなプライバシー管理により、オンラインサービスの機能性と消費者による管理のバランスを取りつつ、サービスの利用者が共有するデータについて情報に基づく意思決定を行いたいという希望に応えている。個人は、自身に関するどのようなデータが収集され、どのように使用され、いつ共有されているかを把握し、適切に管理できなければならない。長期的には、広告を基盤として構築されたサービスだけでなく、さまざまなビジネスモデルをベースにしたサービスを、規制により保護し、奨励する必要がある。

政策立案者は、利用者が自身の正体や法的身分証明書、詳細な個人情報を開示せずともインターネットを利用できるよう保護すべきだ。これが、インターネットを誰でも例外なく利用できるようにするための基本である。すべてのサービスにとって同じ量の個人情報の開示や確認が必要なわけではなく、また、すべてのサービスがそのように要求されるべきではないことを認識することが極めて重要である。

おすすめとランキングのアルゴリズムは、人が選択および管理できなければならない。

オンラインエクスペリエンスがますますアルゴリズムと機械学習により形作られている中、人々がオンラインで下す意思決定が長期にわたる影響を及ぼしており、その一部は予測できない可能性がある。政策立案者は、コンテンツのモデレーションとコンテンツの体系化が2つの異なる作業領域である（特にコンテンツを見出すための道しるべとなるシグナルがない状態でコンテンツ推奨がなされる場合）という理解のもと、利用者が接するアルゴリズムを自身で管理できるようにし、最終的に複数のアルゴリズムの中から自身が望むものを選択できるようにすることを優先しなければならない。アルゴリズムを選択できるようになれば、利用者は自身のオンラインエクスペリエンスに対してアルゴリズムが及ぼす影響をより深く理解および認識することができ、デジタルリテラシーを高めることができる。

アルゴリズムの透明性がこういったシステムの仕組みについてプロセスとトレーニングデータの両方の観点からより深く理解するための重要な要素であるのに対し、アルゴリズムのソースコード（「アルゴリズムの透明性」という言葉の文字どおりの解釈）に注目した場合に得られるメリットは、不完全かつ不明確なものになる。この場合、限られた文脈において少数の高度な技術を持つ人々が知見を得ることができ、利用者のオンラインエクスペリエンスにもたらされる変化は乏しい。

第一歩として、エクスペリエンスがアルゴリズムによって形成されるかどうかを制御できるようにすることが挙げられる。たとえば、Twitterは2018年に、ホームタイムラインのランキングアルゴリズムを無効にする機能を導入し、ツイートを新しい順に戻すことができるようにした。この制御機能によって透明性が向上し、今では、2つの環境で



コンテンツがどのように表示されるかを確認することができる。長期的には、Twitterが@blueskyプロジェクトで思い描いているように、この制御機能は拡張され、ソーシャルメディアのオープンスタンダードに基づいて設計された複数のランキングアルゴリズムから選択できるようになるだろう。私たちはTwitterが最終的にこのスタンダードのクライアントになることを希求している。「プラットフォームではなくプロトコル」というアイデア²は、ランキングアルゴリズムの標準化への技術的可能性という点だけでなく、表現の自由の保護や競争の推進に及ぼす潜在的影響という点でも有益である。

競争、選択、およびイノベーションは、オープンインターネットの基盤であり、これらを保護および拡張して、既存関係者の優位性が法令によって固定されないようにする必要がある。

インターネットの競争力が低下傾向になると、オープンでないインターネットへと向かうことになる。規制介入により競争が妨げられ、既存サービスの優位性の固定化につながり、消費者の選択肢が減るというリスクがある。既存関係者が新しい規制を利用して市場における優位性を守ろうとすることはよくあり、これはテクノロジー分野では珍しいことではない。また、オンラインサービスであるというだけで、そのサービスがオープンインターネットに依存しているというわけではない。確かに場合によっては、オープンでないインターネットの方がビジネスにとって好都合なこともある。

資金が豊富な既存関係者やインフラストラクチャといった「門番」から新規参入者やイノベーターを守るためには、支払い能力に従ってデータ処理の優先順位を付けるようなインターネットの2層化を防ぐ、強力なネット中立性の保護が必要である。

オンラインサービスという場における競争はさまざまな要素に依存しているが、それらの要素は大手プロバイダーにのみ利益をもたらすように描かれることがある。このような保護があらゆる規模のサービスにメリットをもたらし、資金の乏しいサービスにとって非常に重要であること、そして今後もそうあるべきであることを考慮すると、こうした構造はしばしば誤解を招きかねない。

第一に、仲介者責任の保護は、グローバルなオープンインターネットの基盤であり、オンライン上での競争に欠かせないものである。この基盤がなければ、私たちが知っているような数十億の人々の発言、交流、発見を可能にするインターネットは存在しなくなるだろう。仲介者責任の保護は、2つの重要な機能を可能にする。これらの機能により、利用者がコンテンツの投稿者ではなくサービスに対して訴訟を起こし他者を口止めすることを防止できる。仲介者責任の保護がなければ、サービス側は高額な訴訟とコンテンツの削除のどちらかを選択せざるを得なくなるだろう。第二に、合法ではあるが自社のサービス利用規約に違反する可能性があるコンテンツについて、企業は訴訟を恐れることなく事前に対策を講じることができる。

² knightcolumbia.org/content/protocols-not-platforms-a-technological-approach-to-free-speech



批判的に言えば、仲介者責任の保護により、サービス側ができる限り利用者に資するような利用規約を定めるようにすることができる。子供向けのサービスにおける冒瀆的な言葉を禁止するにせよ、物議を醸す話題に関する議論を許可するにせよ、このような多様性はサービス間の競争に欠かせないものである一方で、表現に対して極めて広範囲の選択肢と伝達手段を提供することも可能にする。

政策立案者は、特定の技術的な実装手段の義務付けにより、そういったツールやテクノロジーを基盤とする既存サービスの優位性がさらに固定化されることを避けなければならない。また、提示された特定の実装を導入するための経済的および技術的手段を持っているサービス（シンプルなソリューションの提供を約束しているベンダーは言うまでもない）に利益をもたらすことを避ける必要がある。相互運用性を広げる機会を提供し、オープンスタンダードを採用することで、利用者がオンラインサービスに接する方法に関して選択肢を増やすと同時に柔軟性を高め、競争を促進することができる。

最後に、極めて有害なコンテンツに対処して削除し、さらなる害悪に対応する機能を支えるテクノロジーは、所有権というサイロの中に存在し続けるため、ビジネスの拡大につれて飛躍的に効果が増し、優位性をさらに固定化し、競争を妨げることになる。特に、規制当局が有害なコンテンツの削除にかかる時間に対して非常に厳しい要件を定めている場合、コンテンツモデレーションテクノロジーは最も大きな参入障壁の1つになる。政策立案者は、事前の対策を可能とする各種テクノロジーとそれらを支えているデータの利用可能性について、情報共有のための堅牢な法的枠組みを提供するなどの方法で根本的な変化を促す必要がある。そうすることで、新しいサービスやツールをさらに広範囲のサービスにとって利用しやすいものとすることができる。

コンテンツのモデレーションは、残したり削除したりするだけの機能ではない。規制は、さまざまな介入を考慮し、さらに、コンテンツのカテゴリーに関する明確な定義を設定する必要がある。

対処しようとしているコンテンツの種類について明確な基準を法規制で定める必要がある。その際、実際の定義と範囲を指定し、人権基準との一貫性を維持することが求められる。問題になっているコンテンツが合法ではあるが、政府は介入する必要があると考えている場合、規制の枠組みによってコンテンツの種類を明確に区別する必要がある。政府が違法性に基づいて特定のコンテンツを削除するよう求める場合、その要求は法的手続きに基づき、権力の使い方に関する透明性をもたらすものであるべきだ。これは、民間の当事者ではなく政府機関が犯罪行為の判断責任を負うというデュープロセス（法の適性な手続き）に関わる基本的な問題である。企業が、対策を実施した根拠を利用者に対して自由に通知できることが望まれる。



第二に、コンテンツモデレーションは今や単にコンテンツを残したり削除したりする以上のものになっており、規制に関する論議はこの状況を反映する必要があると考える。アカウント、コンテンツの断片、エンゲージメントの形態などに関する背景を利用者に提供することは、公共の場での幅広い会話にとって、コンテンツを削除することよりも有益である。一方、利用者やコミュニティが自身のエクスペリエンスを管理できるよう制御機能を提供することには大きな効果がある。³ 同様に、拡散防止機能により、問題視される可能性がある種類の発言に対してより細やかなアプローチを取ることができ、言論の自由と多くの人に届ける自由を両立しやすくなる。長期的には、注意の払い方が重要な問題になる。

第三に、システム全体のプロセスに対応する規制の枠組みは、個々のコンテンツに対応する規制とは対照的に、特定のグループ（若者など）や特定のタイプの行動（プラットフォームの操作など）を保護しようとする場合の課題の変化に加えて、現代のあらゆるコミュニケーションサービスが関わっている、規模の課題をより適切に反映することができる。

幅広く指摘されてきたとおり、個々のコンテンツに対する重大な行政処分と、削除が短期間（1時間であれ24時間であれ）に行われることが期待される状況が組み合わさると、判断に迷うような境界的なケースにおいて特に、企業側にコンテンツを過度に削除する大きな動機が生み出される。これは、訴訟や罰金支払いのためのリソースが限られている小規模企業や新しいサービスに対し、より切実な影響を及ぼす。こういった枠組みは強力かつ独立したプロセスで支えられなければならない、政治的干渉から自由でありながら市民社会の参加を許容するものである必要がある。

人による意思決定を伴うあらゆる大規模な手続きの常として、間違いは必ず起きるものである。過度な削除に対する動機付けを回避するため、サービス利用規約の適用状況に関するシステム全体のパフォーマンスを評価する規制が求められる。このような規制により基本的な柔軟性が提供され、コンテンツの過度なモデレーションを行う動機が低減される。その一方で、不完全なツールや頑強な異議申し立てメカニズムに起因するエラーを避けられないにもかかわらず、技術的ソリューションへの投資が促進される。

³ blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/new-approach-to-synthetic-and-manipulated-media.html



まとめ

本稿は、世界各国で行われているコンテンツのモデレーションや規制に関する論議の参考となる情報を提供すべく、高次的な原理について提言するものである。規制がない状態が継続すると、その空白を独自の基準で埋める責任がテクノロジー企業に押し付けられることになる（政治広告など）。同時に、インターネットの未来に及ぼす影響や、各種の政策目標が矛盾している可能性があり政府が直接解決する必要がある場合に対する十分な検討もなしに、最近のトップニュースでよく見られる企業や問題に取り組みたいという願望が存在する。

オープンインターネットは今、かつてないほどリスクに晒されている。インターネット上の自由を守り、拡大させようとしている政府がこの状況を傍観できずにいる一方、批判の声を抑えこみ、ジャーナリストを検閲し、情報へのアクセスを禁止しようとしている国もある。サービスプロバイダーの従業員に対するハラスメントは憂慮すべき水準にあり、企業体ではなく現地のスタッフに対して意思決定に責任を持つよう要求する申し出がそれに拍車を掛けている。同様に、独立系のジャーナリストや活動家が標的となっている状況は、一部の国家や当事者がデジタルに関わる政策や操作を利用して政策議論を制御していることを浮き彫りにしている。地政学的活動においてデジタルインフラストラクチャの制御にますます注目が集まっている中、こういった問題を切り離して考えることはできなくなっている。こうした脅威に対応し、自由で安全かつグローバルなオープンインターネットを守るためには、十分に調整された、複数の利害関係者にわたる戦略の存在が極めて重要である。

