

衆憲資第100号

「国民投票運動のための広告放送」等に関する資料

令和4年4月
衆議院憲法審査会事務局

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法審査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、国会答弁等を整理しましたが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

目 次

第一部 「国民投票運動のための広告放送」を巡る議論

一 現行制度	1
1 憲法改正国民投票法における「広告放送規制」	1
(1) 「国民投票運動」に対する規制の在り方.....	1
(2) 投票日前 14 日以降の国民投票運動のための広告放送の禁止.....	1
2 国民投票広報協議会による放送.....	4
3 公職選挙における「広告放送規制」との比較.....	6
4 制定時の議論.....	9
二 近年の動き	13
1 日本民間放送連盟（民放連）の動き.....	13
(1) 憲法改正国民投票法制定時の主な発言.....	14
(2) 平成 30 年以降の民放連の動き	15
(3) 民放連による自主規制の概観.....	23
(4) 令和元年 5 月 9 日の衆議院憲法審査会参考人質疑における主な発言	25
(5) 令和 4 年 4 月 21 日の衆議院憲法審査会参考人質疑における主な発言（概要） ..	32
2 近年注目された事例	34
(1) 大都市法に基づく住民投票.....	34
(2) 英国の EU 離脱に係る国民投票.....	36
3 令和 3 年改正法の検討条項	40
三 諸外国の状況	41
1 制定時の調査	41
2 現在の諸外国における投票運動に係る「広告放送規制」	41

第二部 メディア環境の変化とその影響（「デジタル・デモクラシー」の観点から）

序論	インターネットを利用した国民投票運動の在り方	45
	（参考）憲法改正国民投票法制定時（平成18～19年）における若干の議論.....	45
一	インターネットを取り巻く環境の大きな変化	47
1	環境変化の主な諸相.....	47
	（1）スマートフォンの普及とSNSの利用の増加.....	47
	（2）プラットフォームの存在.....	48
	（3）ビッグデータとAI.....	50
2	インターネット広告の概要と特徴.....	51
	（1）インターネット広告の概要.....	51
	（2）インターネット広告の特徴.....	53
	（参考）交通広告・屋外広告（デジタルサイネージ）.....	55
二	「デジタル・デモクラシー」の課題（インターネットが民主主義に与える影響）	56
1	フェイクニュースの問題.....	56
	（1）「フェイクニュース」とは.....	56
	（2）民主主義に与える影響.....	57
2	プロファイリングの問題.....	58
	（1）「プロファイリング」とは.....	58
	（2）民主主義に与える影響.....	59
3	問題への対応策と表現の自由.....	61
三	各国及び我が国における主な取組	63
1	欧米諸国の取組状況.....	63
	（1）表現の自由に対する姿勢の相違.....	63
	（2）欧州における取組.....	64
	（3）米国における取組.....	69
	（参考）フェイクニュースに対するプラットフォーム事業者の取組.....	70
2	我が国の取組状況.....	73
	（1）関連する現行法上の主な規定.....	73
	（2）近年の取組.....	75
四	用語集	79

第一部 「国民投票運動のための広告放送」を巡る議論

一 現行制度

1 憲法改正国民投票法における「広告放送規制」

(1) 「国民投票運動」に対する規制の在り方

日本国憲法の改正手続に関する法律（平成 19 年法律第 51 号。以下「憲法改正国民投票法」という。）において、「国民投票運動」とは、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」と定義されている（同法 100 条の 2）。

憲法改正国民投票法は、国民投票運動が主権者である国民の政治的意思の表明であるとの観点から、国民投票運動を原則自由とし、投票の公正さを確保するための必要最小限の規制のみを設けている¹。

○「国民投票運動」の定義規定

【憲法改正国民投票法】

（公務員の政治的行為の制限に関する特例）

第 100 条の 2 公務員（日本銀行の役員（日本銀行法（平成 9 年法律第 89 号）第 26 条第 1 項に規定する役員をいう。）を含み、第 102 条各号に掲げる者を除く。以下この条において同じ。）は、公務員の政治的目的をもって行われる政治的行為又は積極的な政治運動若しくは政治活動その他の行為（以下この条において単に「政治的行為」という。）を禁止する他の法令の規定（以下この条において「政治的行為禁止規定」という。）にかかわらず、国会が憲法改正を発議した日から国民投票の期日までの間、国民投票運動（憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為をいう。以下同じ。）及び憲法改正に関する意見の表明をすることができる。ただし、政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない。

(2) 投票日前 14 日以降の国民投票運動のための広告放送の禁止

憲法改正国民投票法上、国民投票運動は原則自由とされているが、憲法改正の発議から国民投票の期日までの期間（60～180 日間）のうち期日前投票が開始される国民投票の期日前 14 日に当たる日から国民投票の期日までの期間、国民投票運動のための広告放送が禁止されている（憲法改正国民投票法 105 条。憲法改正国民投票の流れは、3 頁の図参照）。

憲法改正国民投票法が、国民投票運動について原則自由としている中で、広告放送についてこのような規制を設けているのは、時として国民の感情に訴え、扇情的なものとなる可能性のある放送メディアの広告については、国民が冷静に判断するために、投票日の前に一定の冷却期間を置くことが必要であると考えられたためである（制定時の議論については、後掲「4 制定時の議論」（9 頁）参照）。

¹ 第 164 回国会衆議院本会議（平成 18 年 6 月 1 日）〔保岡興治議員による趣旨説明、甘利明議員に対する葉梨康弘議員の答弁など〕、第 165 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会（平成 18 年 11 月 2 日）〔大口善徳委員に対する赤松正雄議員の答弁〕等

【憲法改正国民投票法】

（投票日前の国民投票運動のための広告放送の制限）

第 105 条 何人も、国民投票の期日前 14 日に当たる日から国民投票の期日までの間においては、次条の規定〔事務局注：106 条（国民投票広報協議会及び政党等による放送）のこと。5 頁参照〕による場合を除くほか、放送事業者の放送設備を使用して、国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない。

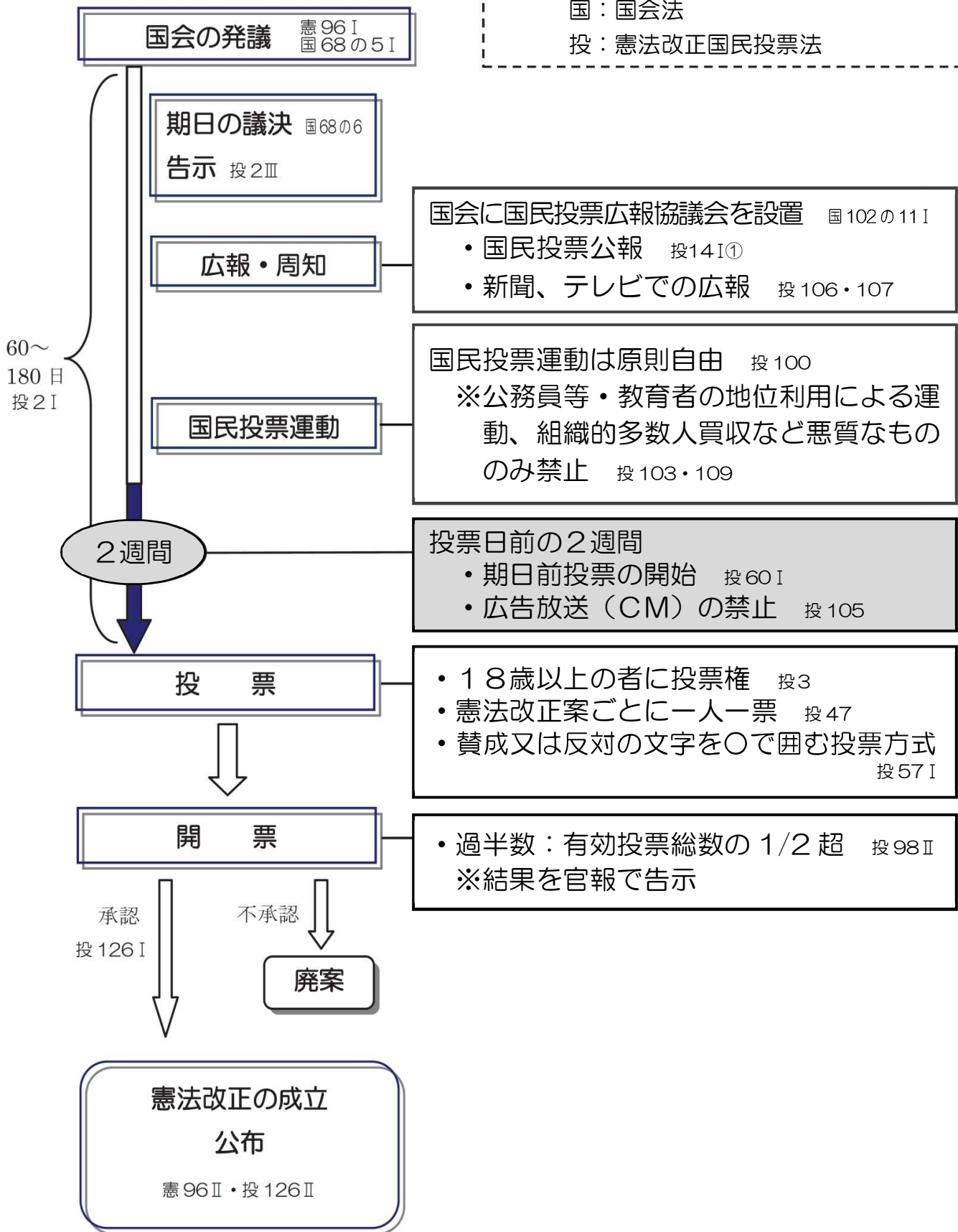
本条による規制の対象となるのは「放送事業者の放送設備を使用」した国民投票運動のための広告放送である。ここでいう「放送事業者」には、地上波のテレビ局はもちろん、BS、CS、ラジオ放送局なども含まれる。

なお、新聞、雑誌等の活字メディアの広告については、何ら規制が設けられていない。この背景としては、見るか見ないかを読者が判断できるとともに、見た上で考えを比較することが比較的容易である、という活字メディアの特徴が挙げられている²。

² 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会（平成 19 年 4 月 26 日）〔澤雄二委員に対する船田元衆議院議員の答弁〕（後掲「4 ① 新聞広告は規制されないのに対し、テレビ等での広告放送を規制する趣旨」（9 頁）参照）

憲法改正国民投票の流れ

凡例 憲：日本国憲法
 国：国会法
 投：憲法改正国民投票法

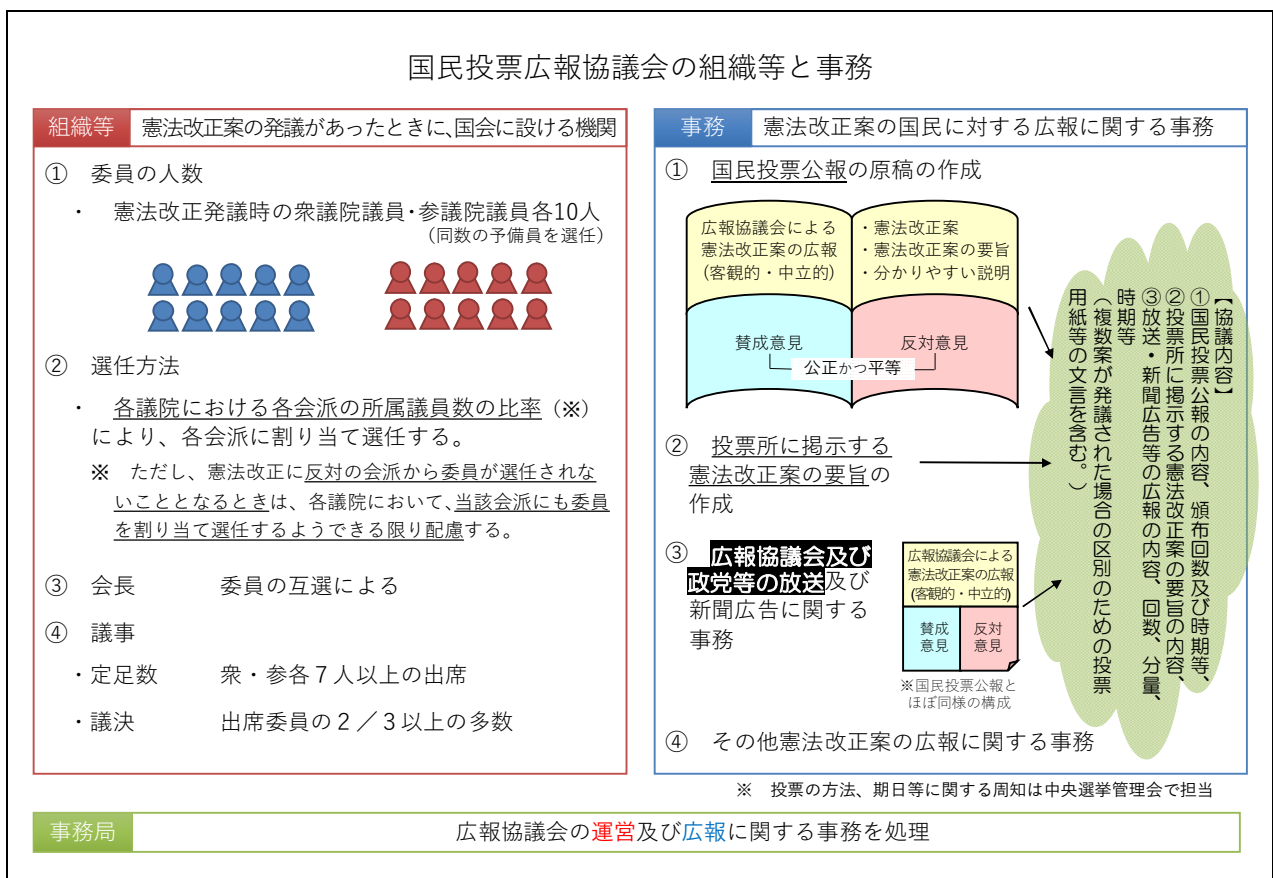


2 国民投票広報協議会による放送

国民投票広報協議会（国民投票広報協議会の概要は、下図参照）は、両議院の議長が協議して定めるところにより、日本放送協会及び基幹放送事業者のラジオ放送又はテレビジョン放送の放送設備により、憲法改正案の広報のための放送をするものとされている（憲法改正国民投票法 106 条 1 項）。

この広報のための放送は、①国民投票広報協議会が行う憲法改正案及びその要旨その他参考となるべき事項の広報並びに②憲法改正案に対する賛成の政党等³及び反対の政党等が行う意見の広告からなる（同条 2 項）。①については、「客観的かつ中立的に行う」こととされている（同条 3 項）。また、②については、㊦政党等が無料で放送できること、㊧政党等が放送のための録音又は録画を一定の範囲内で無料で行うことができること、㊨賛成の政党等及び反対の政党等の双方に対して同一の時間数及び同等の時間帯を与えるなど同等の利便を提供しなければならないこと、㊩政党等が放送の一部をその指名する団体に行わせることができること、とされている（同条 4～7 項）。

<参考> 国民投票広報協議会の概要



³ 「政党等」とは、「1人以上の衆議院議員又は参議院議員が所属する政党その他の政治団体であって両議院の議長が協議して定めるところにより国民投票広報協議会に届け出たもの」をいう（憲法改正国民投票法 106 条 2 項）。

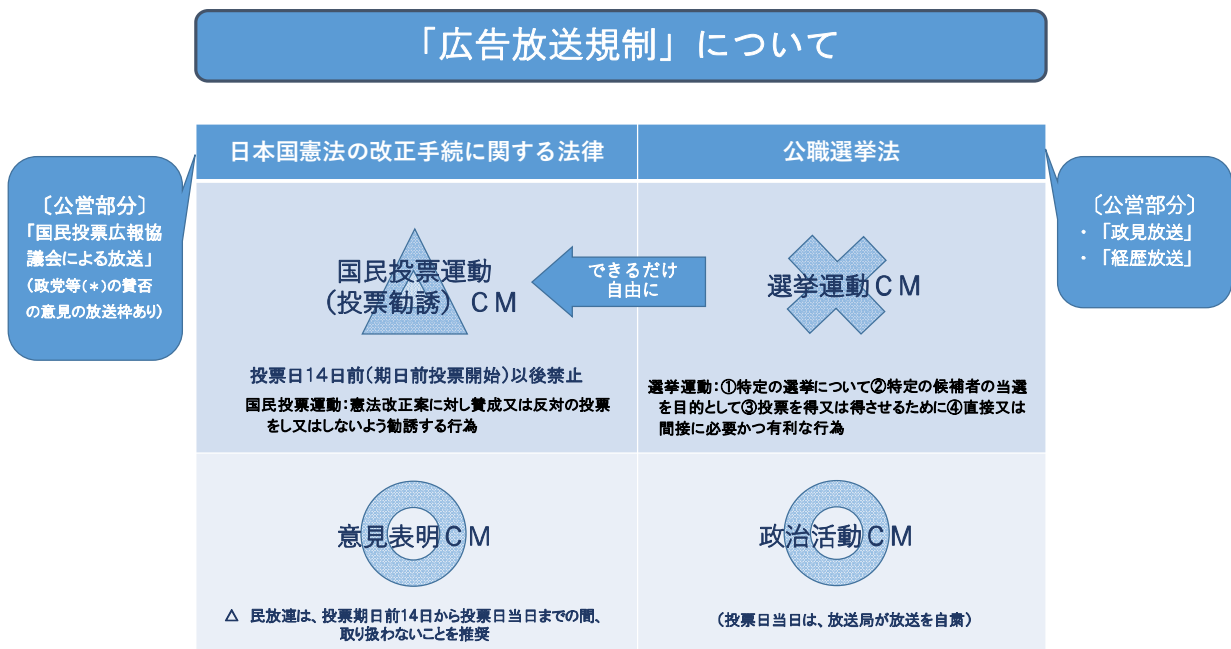
【憲法改正国民投票法】

（国民投票広報協議会及び政党等による放送）

第 106 条 国民投票広報協議会は、両議院の議長が協議して定めるところにより、日本放送協会及び基幹放送事業者（放送法第 2 条第 23 号に規定する基幹放送事業者をいい、日本放送協会及び放送大学学園を除く。第 4 項及び第 8 項において同じ。）のラジオ放送又はテレビジョン放送（同条第 16 号に規定する中波放送又は同条第 18 号に規定するテレビジョン放送をいう。）の放送設備により、憲法改正案の広報のための放送をするものとする。

- 2 前項の放送は、国民投票広報協議会が行う憲法改正案及びその要旨その他参考となるべき事項の広報並びに憲法改正案に対する賛成の政党等（1 人以上の衆議院議員又は参議院議員が所属する政党その他の政治団体であつて両議院の議長が協議して定めるところにより国民投票広報協議会に届け出たものをいう。以下この条及び次条において同じ。）及び反対の政党等が行う意見の広告からなるものとする。
- 3 第 1 項の放送において、国民投票広報協議会は、憲法改正案及びその要旨その他参考となるべき事項の広報を客観的かつ中立的に行うものとする。
- 4 第 1 項の放送において、政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、憲法改正案に対する賛成又は反対の意見を無料で放送することができる。この場合において、日本放送協会及び基幹放送事業者は、政党等が録音し、又は録画した意見をそのまま放送しなければならない。
- 5 政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、両議院の議長が協議して定める額の範囲内で、前項の意見の放送のための録音又は録画を無料ですることができる。
- 6 第 1 項の放送に関しては、憲法改正案に対する賛成の政党等及び反対の政党等の双方に対して同一の時間数及び同等の時間帯を与える等同等の利便を提供しなければならない。
- 7 第 1 項の放送において意見の放送をすることができる政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、当該放送の一部を、その指名する団体に行わせることができる。
- 8 第 1 項の放送の回数及び日時は、国民投票広報協議会が日本放送協会及び当該放送を行う基幹放送事業者と協議の上、定める。

3 公職選挙における「広告放送規制」との比較



* 政党等:1人以上の衆議院議員又は参議院議員が所属する政党その他の政治団体であつて両議院の議長が協議して定めるところにより国民投票広報協議会に届け出たもの。

① 憲法改正国民投票と公職選挙における「広告放送規制」

前述のとおり、憲法改正国民投票法では、国民投票運動のための広告放送は投票日の14日前から禁止されている(憲法改正国民投票法105条。1~2頁参照)が、この期間を除いて自由とされており、また、国民投票運動(定義は1頁参照)に該当しない意見表明のための広告放送も、特に規制がなく、いつでも放送することができる⁴。

一方、公職選挙法では、原則として、選挙運動⁵のために放送(広告放送を含む。)をすることが禁止されている(公職選挙法151条の5)ものの、選挙運動に当たらない政治活動としての広告放送は禁止されていない⁶。

⁴ なお、日本民間放送連盟(民放連)による自主規制については、後掲「二 1 (3) 民放連による自主規制の概観」(23頁)参照。

⁵ 「選挙運動」とは、判例、通説によると、「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、…投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為」をいう(黒瀬敏文・笠置隆範『逐条解説 公職選挙法 改訂版(中)』(ぎょうせい、2021年)1059~1060頁)。

⁶ なお、国政選挙の場合、「投票日当日の政党スポットの放送を各放送局が自主的に放送しないということが定着している」とされる(第164回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会(平成18年6月1日)〔山田参考人(社団法人日本民間放送連盟放送基準審議会委員・放送倫理小委員長)の意見陳述〕(後掲「二 1 (1) ① 法的規制に反対する旨の発言」(14頁)参照))。また、選挙期間中の政党による政治活動CMについては、『『政党を代表する方(党首)』の出演をお願いするのが放送事業者としての運用』とされる(日本民間放送連盟(民放連)HP「広瀬会長会見」2010年7月15日(<http://www.j-ba.or.jp/category/interview/jba100857>))。なお、本稿で使用したホームページの最終閲覧日は、いずれも令和4年4月6日である。

【公職選挙法】

（選挙運動放送の制限）

第 151 条の 5 何人も、この法律に規定する場合を除く外、放送設備（広告放送設備、共同聴取用放送設備その他の有線電気通信設備を含む。）を使用して、選挙運動のために放送をし又は放送をさせることができない。

② 憲法改正国民投票と公職選挙における「公営部分」

前述のとおり、憲法改正国民投票法では、国民投票広報協議会は憲法改正案の広報のための放送をするものとされ、この国民投票広報協議会による放送において、政党等は憲法改正案に対する賛否の意見を無料で放送することができることとされている（憲法改正国民投票法 106 条。5 頁参照）。

一方、公職選挙法では、政党、候補者等は無料で政見放送⁷ができることとされている（公職選挙法 150 条）ほか、日本放送協会は候補者の氏名、年齢、党派別、主要な経歴等を内容とする経歴放送⁸をするものとされている（同法 151 条）。

【公職選挙法】

（政見放送）

第 150 条 衆議院（小選挙区選出）議員又は参議院（選挙区選出）議員の選挙においては、それぞれ候補者届出政党又は参議院（選挙区選出）議員の候補者は、政令で定めるところにより、選挙運動の期間中日本放送協会及び基幹放送事業者（放送法（昭和 25 年法律第 132 号）第 2 条第 23 号に規定する基幹放送事業者をいい、日本放送協会及び放送大学学園（放送大学学園法（平成 14 年法律第 156 号）第 3 条に規定する放送大学学園をいう。第 152 条第 1 項において同じ。）を除く。以下同じ。）のラジオ放送（放送法第 2 条第 16 号に規定する中波放送又は同条第 17 号に規定する超短波放送をいう。第 3 項及び第 151 第 2 項において同じ。）又はテレビジョン放送（同法第 2 条第 18 号に規定するテレビジョン放送をいう。第 3 項並びに第 151 条第 2 項及び第 3 項において同じ。）の放送設備により、公益のため、その政見（衆議院小選挙区選出議員の選挙にあつては、当該候補者届出政党が届け出た候補者の紹介を含む。以下この項において同じ。）を無料で放送することができる。この場合において、日本放送協会及び基幹放送事業者は、その録音し若しくは録画した政見又は次に掲げるものが録音し若しくは録画した政見をそのまま放送しなければならない。

- 一 候補者届出政党
- 二 参議院（選挙区選出）議員の候補者のうち、次に掲げる者

⁷ 政見放送は、衆議院小選挙区選出議員の選挙における候補者届出政党、参議院選挙区選出議員又は都道府県知事の選挙における候補者、衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙における衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等が行うことができる。

⁸ 経歴放送は、衆議院小選挙区選出議員、参議院選挙区選出議員又は都道府県知事の選挙においてのみ行われる。

イ 第 201 条の 4 第 2 項の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体で次の（１）又は（２）に該当するものの同条第 1 項に規定する推薦候補者

（１） 当該政党その他の政治団体に所属する衆議院議員又は参議院議員を 5 人以上有すること。

（２） 直近において行われた衆議院議員の総選挙における小選挙区選出議員の選挙若しくは比例代表選出議員の選挙又は参議院議員の通常選挙における比例代表選出議員の選挙若しくは選挙区選出議員の選挙における当該政党その他の政治団体の得票総数が当該選挙における有効投票の総数の 100 分の 2 以上であること。

ロ 第 201 条の 6 第 3 項（第 201 条の 7 第 2 項において準用する場合を含む。）の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体でイ（１）又は（２）に該当するものの第 201 条の 4 第 1 項に規定する所属候補者

2 （略）

3 衆議院（比例代表選出）議員、参議院（比例代表選出）議員又は都道府県知事の選挙においては、それぞれ衆議院名簿届出政党等、参議院名簿届出政党等又は都道府県知事の候補者は、政令で定めるところにより、選挙運動の期間中日本放送協会及び基幹放送事業者のラジオ放送又はテレビジョン放送の放送設備により、公益のため、その政見（衆議院比例代表選出議員の選挙にあつては衆議院名簿登載者、参議院比例代表選出議員の選挙にあつては参議院名簿登載者の紹介を含む。以下この項において同じ。）を無料で放送することができる。この場合において、日本放送協会及び基幹放送事業者は、その政見を録音し又は録画し、これをそのまま放送しなければならない。

4～9 （略）

（経歴放送）

第 151 条 衆議院（小選挙区選出）議員、参議院（選挙区選出）議員又は都道府県知事の選挙においては、日本放送協会は、その定めるところにより、公職の候補者の氏名、年齢、党派別（衆議院小選挙区選出議員の選挙にあつては、当該候補者に係る候補者届出政党の名称）、主要な経歴等を関係区域の選挙人に周知させるため、放送をするものとする。

2・3 （略）

※条文は、「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律」（令和 4 年法律第 16 号）による改正後のものである。なお、同法のうち公職選挙法改正に係る部分の施行期日は、公布の日（令和 4 年 4 月 6 日）から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日となっている。

4 制定時の議論

テレビ等での広告放送については、自公原案⁹・民主原案¹⁰（いずれも平成 18 年 5 月 26 日提出）とともに、「国民投票運動は自由」という原則の下で、例外的に広告放送の扇情的な影響力という放送メディアの特徴に着目した規制が設けられた（①参照）。具体的には、言論の自由市場で淘汰する時間的余裕がない投票期日直前について、必要最小限の冷却期間として、1 週間の禁止期間を設けることとしていた（②・③参照）。

しかし、共産党、社民党などから資金力の多寡が投票結果に与える影響を指摘する意見が出され（④参照）、日本民間放送連盟（以下「民放連」という。）から広告放送を法律によって禁止することに反対する意見や自主規制に関する発言があったこと（後掲「二 1（1）憲法改正国民投票法制定時の主な発言」（14 頁）参照）を踏まえ、禁止期間については 2 週間に修正することについて自公・民主の間ではほぼまとまりかけていた。そこで、最終的に成立した自公原案及び民主原案の併合修正案（自公提出）では、禁止期間は 2 週間とされた。この「2 週間」という期間については、一方で広告主の表現の自由をできる限り尊重すること、他方で資金力の多寡による不平等が生じるおそれがあること等を総合的に勘案し、かつ期日前投票の期間が投票日の 2 週間前から始まっていることが踏まえられたとされる（⑤～⑦参照）。

なお、自公・民主の間での修正協議が決裂した後、民主党から提出された修正案は、広告放送を全面禁止するものであった（⑧参照）が、否決された。

① 新聞広告は規制されないのに対し、テレビ等での広告放送を規制する趣旨

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 4 月 26 日

○船田元議員（発議者・自民） …先生もテレビの世界におられまして私よりもエキスパートでございますから、なかなか答え難しいんですが、テレビ、ラジオ、特にテレビにおきます CM につきましては、政治的なものだけでなく、いろいろな商業的なものにつきましても、やはり耳に残るようなキャッチフレーズを、あるいはアイキャッチングをする、そういう画面とか、そういうものを多用するという、そういう傾向が強いと認識をしております。

それは、もちろん公序良俗というものは守らなきゃいけませんし、またいろんな意味で公平中立というものもある程度守らなきゃいけないですけども、やはりどうしても、先ほど来申し上げておりますように、国民の感情に訴える、あるいは洗脳とは言いませんけれども、非常にキャッチフレーズを多用しまして、何度も何度も唱えまして、それで非常に国民に対しての印象付けというものを、非常に強く強調して印象付けてしまう、こういったことが往々にしてありますので、テレビの CM あるいは報道ということについてはやはり一定の規制が必要なんだろうというふうに思っています。

一方の、いわゆる活字のメディア、これは新聞もそうですし、それから雑誌等があると思いますが、これにつきましては、やはりそれを見るか見ないかということ、もちろんテレビもチャンネルを変えればいいんだと思いますけれども、しかしそれを見るか見ないかということについては、やっぱり読者の判断があると思います。また、それを見た上で、非常に刺激は受けたけれども、ただそのほかの人々はどういう考えであるのか、あるいはほかの新聞社ではどう

⁹ 日本国憲法の改正手続に関する法律案（保岡興治君外 5 名提出、第 164 回国会衆法第 30 号）

¹⁰ 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（枝野幸男君外 3 名提出、第 164 回国会衆法第 31 号）

いう考えを持っているのかということについて比較をすることが比較的容易であるというふうに思っております。

ですから、考える時間というのを読者に与えることが可能である、これがやっぱり活字メディアの特徴ではないかというふうに思っておりますので、そういう観点から、活字メディアにおきましての有料の部分においても、これは特に規制は設けなくても私は大丈夫かなど、このように感じた次第でございます。

② 自公原案が禁止期間を1週間とした趣旨

第165回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成18年11月9日

○葉梨康弘議員（自公原案提出者・自民） …国民投票期日直前の一定期間において、このような放送メディアを利用して国民投票運動のために国民の感覚に訴える扇情的な広告放送が集中的に流れるような事態を想定した場合、基本的にこれを言論に対して言論で対処するとはいっても、投票期日直前になされたような場合には言論の自由で淘汰する時間的な余裕がないということ懸念したわけでございます。

そこで、これはなぜ1週間か、期日直前ではなくて1週間かということですが、このような冷却期間といいますか、冷静な言論で対処し、国民が冷静にこれを判断できる、いわば冷却期間、これを一定期間置くことは必要であろう。そしてさらには、今のテレビ、ラジオの番組というのも1週間が大体サイクルになっておりますので、そのような形での冷却期間を1週間という形で置かせていただいた次第です。

③ 民主原案が禁止期間を1週間とした趣旨

第164回国会 衆議院本会議 平成18年6月1日

○枝野幸男議員（民主原案提出者） …テレビ、ラジオの広告放送による改正賛成のキャンペーンについて、これを一律に禁止してしまえば、改正賛成だけではなく改正反対の主張もできなくなり、表現の自由が脅かされます。もちろん、活字メディアと違いまして、音声や映像を用いる放送メディアは、時に理性ではなく感情に訴えるという意味で扇情的な影響力を持つのも事実であり、また、それに多額の費用を要するというのも事実であります。

したがって、私どもは、投票日直前に集中的に流されるという事態に対して、これを言論の自由市場で淘汰する時間的な余裕がないことを踏まえて、直前7日間についての広告放送を禁止することといたしました。…

④ テレビ等での広告放送に関して問題点を指摘する意見

第164回国会 衆議院本会議 平成18年6月1日

○笠井亮議員（共産） …さらに、テレビ、ラジオの有料CMも、改憲を推進している財界を初め、資金力のある団体などが買い占めることができる一方、資金力のない国民はメディアから締め出されることになりかねません。

メディア規制は削除したと言いますが、これでは逆にマスメディアを改憲キャンペーンに協力させる仕組みではありませんか。これでどうして公正中立な制度と言えるのか、両提出者の明確な答弁を求めます。…

第165回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会 平成18年11月7日

○辻元清美小委員（社民） …もともと物すごく大きな組織と小さな組織では、事テレビCMにつ

いての資金量の差というのは、何か2乗、2乗、2乗ぐらいの大きさで影響力に違いが出るんじゃないかという懸念を非常にしています。一定の規模を確保できない組織や個人は圧倒的に無理だと思うんですね、参画することについて。…

⑤ 自公修正発言

第 165 回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 18 年 12 月 14 日

○船田元議員（自公原案提出者・自民） …広告放送の制限、有料の意見広告でございますけれども、これを投票日前何日間か制限をする、こういうことで、私どもは 7 日間を原案としては申し上げておりましたが、これにつきましては、先ほども話がございましたように、量的制限の一部に資するため、あるいは期日前投票の開始にそるえる、このような意味合いから、国民投票の期日前 14 日に当たる日から期日までは禁止をする、このように修正をしたいと考えております。…

⑥ 民主修正発言

第 165 回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 18 年 12 月 14 日

○枝野幸男議員（民主原案提出者） …投票期日前の国民投票運動のための広告放送の制限でございますが、これはこの間何度も繰り返し申し上げてきていますが、率直に言って大変苦慮し、悩んでおります。

原案は、投票期日 7 日前からとさせていただいておりますが、7 日にどういう根拠があるのだという御指摘を受けまして、根拠ということを考えるならば、むしろ期日前投票が始まる 14 日前からとするのが筋であるなということを考えております。

ただ、賛否平等の扱いをすべきであるということも参考人の皆さん等からもいただいております。とすると、14 日前からの禁止だとすると、かなり長い期間広告放送が行われる、賛否平等の扱いに関する配慮規定を置く必要があるのかもしれない。ただ、きょうも申し上げましたが、こうした具体的内容に立ち入った規制よりも、むしろ形式的に全面禁止をした方が規制の程度としては弱いのではないかという考え方もありまして、単に 14 日、14 日にした上で配慮規定を置く、あるいは全面的に禁止をするという三つの考え方の中で最終的に意見をまとめていきたいというふうに思っているところであります。…

⑦ 併合修正案（自公提出）が禁止期間を 2 週間とした趣旨

第 166 回国会 参議院本会議 平成 19 年 4 月 16 日

○葉梨康弘議員（発議者・自民） …時として国民の感情に訴え扇情的なものとなる可能性もある放送メディアにおける有料の広告、いわゆるスポット CM については、国民が放送メディアの影響から離れて冷静に判断するための言わば冷却期間として、投票日前の一定期間を禁止することが必要だと考えています。

そこで、一方では広告主の表現の自由をできる限り尊重すること、他方では財力の多寡による不平等が生じるおそれがあること等を総合的に勘案し、かつ期日前投票の期間が投票日の 2 週間前から始まっていることも踏まえ、スポット CM の禁止期間を投票日前 2 週間としたところであり、議員の御懸念の趣旨にも十分配慮した内容になっているものと考えております。…

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 5 月 9 日

○船田元議員（発議者・自民） …テレビ等の有料広告の禁止の期間の問題、御質問ございました。私ども与党案、当初におきましては 7 日間禁止といたしておりましたが、その後、衆議院

段階におけるこの問題についての議論を踏まえまして14日間の禁止ということに、1週間から2週間、延ばしたわけでございます。

元々私どもも、やはりテレビ等の世論に対する影響力の大きさ、それから、場合によっては国民の皆様への感情に訴えるとかあるいは扇情的になるとか、いろんな表現がありますけれども、やはり刺激の大きいものがコンテンツとして選ばれる可能性もあるということで、一つは、投票日前のある一定期間はやはり禁止をして、そのことによって報道の公正さを担保するということが一つは必要だろうということでもあります。

それから、財政力の差によって有料広告を一杯買うあるいは買えないということの違いがないように、賛否がなるべく平等に近い形で報道されるようにと、こういったこともあるわけですが、これをやろうとしてもなかなか全期間でないと難しいという意見もありましたけれども、やはりそこは広告主あるいはこの広告を行う者の表現上の自由というものを保障する必要がまた一方である、こう考えました。

したがって、一つは報道の公正さを担保するという観点、あるいは財政力の差をなるべく少なくするようにするという観点、しかし一方では広告主の報道の自由あるいは表現の自由というものを保障するという観点、このような三つの観点などを総合的に勘案をして7日間から2週間に延長するといったしました。…

⑧ 最終的に「全面禁止」とした民主党の考え方

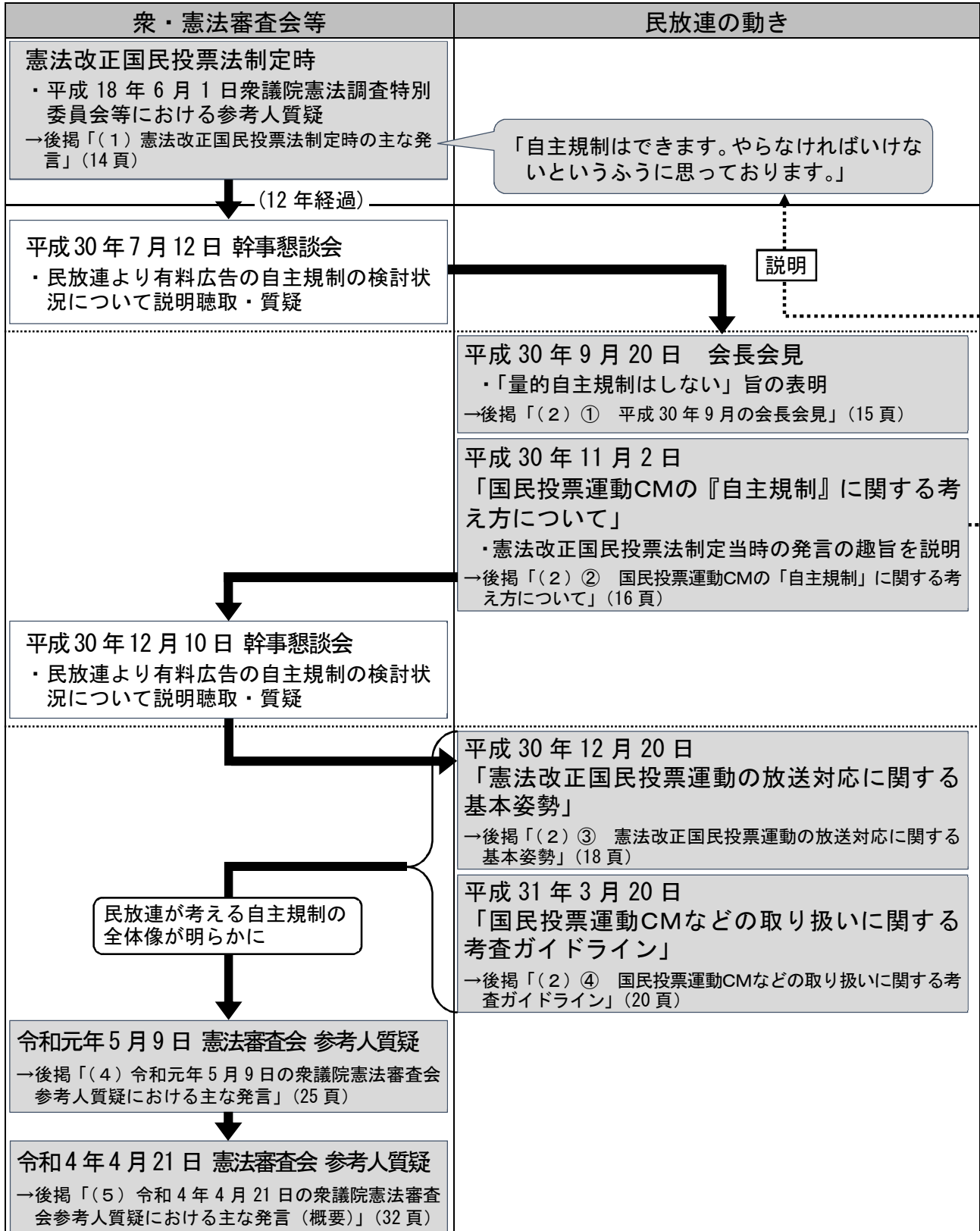
第166回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成19年4月12日

○枝野幸男議員（民主修正案提出者） …資金量の多寡によって賛成または反対どちらか一方だけが圧倒的に影響力を持ってCMを行う、その結果、出た投票結果が国民的信頼を失う。つまり、あんなにコマーシャルを使ったんだから賛成が多くてもしようがないよねとか、あんなにコマーシャルを使ったんだから反対が多くて仕方がないよねということになれば、その憲法改正という、ある意味では国民生活のベースになる法規範の正統性に対する信頼が揺らぐ。これはやはり許されない。…

二 近年の動き

1 日本民間放送連盟（民放連）の動き

衆議院憲法審査会と民放連の動きの概観



(1) 憲法改正国民投票法制定時の主な発言

① 法的規制に反対する旨の発言

第 164 回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 18 年 6 月 1 日

○山田参考人（社団法人日本民間放送連盟放送基準審議会委員・放送倫理小委員長） …この調査特別委員会で審議されている法案では、国民投票運動を「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」と定義をし、第 106 条で国民投票運動のための広告放送を投票日前 7 日間禁止〔事務局注：成立した法律では、投票日前 14 日間（憲法改正国民投票法 105 条）〕すると定められております。さらに、こうした制限規定が放送のみに定められておりますけれども、我々としては違和感を感じております。

この制限規定につきましては、4 月に民放連の報道委員会の堀委員長が参考人として申述べましたとおり、投票日直前の期間において広告放送を法律によって禁止するという規定を法案に盛り込むということについてはやはり反対させていただきたいと考えております。

もちろん、その間に流される複数の CM の内容によって、意見の強弱、賛否の強弱、あるいは著しくバランスを欠いたというようなことが生じた場合には問題となることは十分に承知をしております。しかし、放送法で保障されております放送の自律、すなわち、各放送局が自社が定める番組基準を日常的に運用する中で自主的に判断することで解決していけるだろうと思っているわけでございます。

例えば現在の国政選挙の場合ですと、投票日当日の政党スポットの放送を各放送局が自主的に放送しないということが定着しているという実績を持っております。これは、政党スポットが実質的には選挙運動に近いものであり、公職選挙法では投票日当日は一切の選挙運動が禁じられているということ、また国民のためにも投票日当日は静ひつを保つことが望ましいということなどの理由から、自主的に判断をしていることとございます。

民放連でも、既に、国民投票運動のための広告放送について、まだ具体的な広告放送の姿形がイメージできない中ではございますが、放送業界としてどのような自主的な取り組みができるのか、あるいは審査上どのような留意点が考えられるのかについて検討し、議論を深め始めておりますことも申し添えておきたいと存じます。…

② 量的自主規制についての質問とこれに対する民放連の答弁

第 164 回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 18 年 6 月 1 日

○榎屋敬悟委員（公明） …例えば具体的にルールとして放送の時間帯であるとか、あるいはまさに先ほどからおっしゃっていますイコールタイムを確保するとか、あるいは 15 秒では足りない、60 秒ぐらい必要だなど。また、料金の問題についてはまさに放送との関係と天野参考人は今おっしゃいましたけれども、そうした御意見であります。これを今回法律の中で言うのか、まさに天野さんがおっしゃったように、これが自主規制として民放連の皆さんがそうした体制が組めるのであれば、そこは放送の役割として後ろ向きにならずに前に進んでもいいのではないかと、こういう御意見かなというふうに承りました。

そこまでおっしゃるその意見を聞きながら、山田参考人にお伺いするんですが、そうした自主規制というものが本当にできるのかどうか。憲法の改正というのは、通常の国政選挙、公職選挙と違いまして、一つ一つ事例を積み上げていくということがなかなかできないものですから、本当にめったにない作業になるものですから、事前にそうした自主規制というものが民放連の皆さんでできるかどうか。とりわけ 1 週間の規制そのものもある意味では反対をされておられるわけでもありますから、そうしたお取り組みが本当に可能なかどうか、山

田参考人に伺いたいと思います。

○山田参考人（社団法人日本民間放送連盟放送基準審議会委員・放送倫理小委員長）

自主規制はできます。やらなければいけないというふうに思っております。

自主規制の体制をどういうふうにつくっていくかというのは、幾つかの段階が考えられるというふうに思いますけれども、第一に、国民投票のコマーシャルなり政党の放送なり具体的にどういうものが出てくるか、あらゆる可能性を考えて我々議論を深めるということ。それから、各放送局単位で運用上の内規を定めることを推奨していくということ。それから、民放連の放送基準において運用上の指針を何らか明文化していくということ。それから、広告主である政党または広告会社と国民投票の広告に関する意識を共有し、情報交換を密にしていくというようなことをきちっとやっていくべきだというふうに思っております。

つまり、こういう自主的な規制というものは、ルールはあくまで自主的なもので、罰則みたいなものはございません。これは、やはり表現の自由にかかわる分野では自由に意見を闘わせることが大前提でありまして、罰則というのはなじまないのではないかとこのように思います。判断は、やはり視聴者や国民の世論にゆだねられるべきだというふうに思っております。

（２）平成 30 年以降の民放連の動き

① 平成 30 年 9 月の会長会見（「量的自主規制はしない」旨の表明）

平成 30 年 9 月 20 日、民放連の大久保会長会見において、「[事務局注：同日開催された理事会における放送基準審議会からの検討状況の報告の中で] 民放連として一律に CM の量的規制はしない方向で検討を進めていくとの説明があり、これを了承した。民放連が CM 量についてどのような自主規制を行うのか、との問いに対して、現時点の考えを確認したものだ。今後、この基本的な考え方に沿って番組・CM 全般の論点を検討していく」との発言があった¹¹。

¹¹ 民放連 HP 「大久保会長会見」2018 年 9 月 20 日 (<https://www.j-ba.or.jp/category/interview/jba102661>)

② 国民投票運動CMの「自主規制」に関する考え方について(平成30年11月2日)

平成30年11月2日

一般社団法人 日本民間放送連盟

国民投票運動CMの「自主規制」に関する考え方について

先般、民放連は、国民投票法の規制対象となる、いわゆる「国民投票運動CM」に関して、民放連として統一的に量の自主規制を行う合理的な理由が見出せないことを表明いたしました。これに対して、「かつて民放連は国会で自主規制すると約束していたのではないか」との指摘がありました。

指摘は、平成18年に、衆議院・日本国憲法に関する調査特別委員会（以下、「委員会」）に民放連が参考人として出席した際の発言を踏まえたものであると思われるので、当時の発言の前提や趣旨について、この機に改めて下記のとおり説明いたします。

なお、当時審議されていた国民投票法案では、国民投票運動CMの放送禁止期間は7日間であり、出席した民放連参考人は、民放における広告審査実務を説明したうえで、投票日前の広告制限が放送にのみ定められていることに違和感を表明、法律によって禁止するのではなく、放送事業者の自主的な判断に任せるべきである旨を一貫して主張しました。法案はその後、放送禁止期間を14日に延長して可決、成立しました。

記

- 平成18年6月1日の委員会において、民放連参考人が「自主規制はできません。やらなければいけないというふうに思っております」と発言しました。これは同参考人への質問で、「1週間の規制そのものもある意味では反対をされておられるわけですから、そうしたお取り組みが本当に可能なのかどうか伺いたい」と問われたことに対し、「広告放送を法律によって禁止することには反対である」旨を述べたうえで行った発言であり、その趣旨は「CMに関する法規制は不要であり、民放事業者の自主・自律の取り組みに任せてほしい」との民放連の基本的な考え方を示したものです。
- また、この「自主・自律による取り組み」をもって「国民投票運動CMの量の自主規制をすると約束した」と解釈する向きがありますが、これは放送法第4条で定める「政治的に公平であること」等の規定について、放送事業者が

番組・広告を含めて放送全体の中で自主的、自律的に取り組む旨を改めて強調したものであり、CMの法規制に加えて、量の自主規制を行うことを述べたものではありません。その意味からも、その後、民放連は、平成18年11月7日の衆議院・日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会に出席した際には「ルールづくり」という表現を使って説明を行っています。

- 民放連は、民放連として統一的に量の自主規制を行う合理的な理由が見出せないことを表明した際に、引き続き、国民投票運動に関する番組・CMの取り扱いを放送事業者が自主的・自律的に判断するにあたっての審査上の具体的な留意点などについて検討を進めていくことを併せて表明していますが、この検討作業は、上記の「ルールづくり」に該当するものです。
- 以上のように、平成18年当時の一連の国会審議のなかで、民放連参考人が繰り返し強調したことや、国民投票法が成立した際の会長コメントは、憲法改正という重要な事柄について、国民に多様で多角的な論点や、考えるための材料をわかりやすく伝えるという放送の使命を基礎に、自律的な枠組みを考えたいということ述べたものです。
- また、冒頭でもふれたとおり、国会は国民投票法案にある広告規制を削除するのではなく、禁止期間を7日間から14日間に延長する判断を下しました。繰り返しになりますが、民放連の当時の主張は、「一切の法規制を排して自主規制に委ねるべきである」との点を主眼に発言したものであり、「CMの放送禁止という法規制に加えて、量的な自主規制を行う」ことを前提としたものではありません。

以 上

③ 憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢（平成30年12月20日）

平成30年12月20日

憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢

日本民間放送連盟

戦後の民主主義の社会的基盤として誕生した民間放送は、その成り立ちからして、公共の福祉、文化の向上、産業と経済の繁栄に役立ち、平和な社会の実現に寄与することを使命としている。

憲法改正が発議された場合には、憲法改正という国の骨格を定める重要な問題について、視聴者に対して番組とCMを通じて、正確かつ多角的な情報を提供することが、放送事業者の当然の責務であることを、「基本姿勢」としてここにあらためて確認する。

民間放送の報道活動は、報道に携わるひとりひとりが批判精神や市民としての良識を持ち、ジャーナリストとしての原点に立って自らを律しつつ、視聴者・国民の知る権利に応えることが基本である。このことは、番組で憲法改正を取り扱うにあたっては変わるものではなく、「放送倫理基本綱領」「民放連 放送基準」「民放連 報道指針」などに基づき、民放ならではの積極的かつ慎重な取り組みが求められる。その際には、民放連 放送基準第11条「政治に関しては公正な立場を守り、一党一派に偏らないように注意する」、同第34条「取材・編集にあたっては、一方に偏るなど、視聴者に誤解を与えないよう留意する」などを踏まえ、適切な情報を視聴者・国民に提供することが必要である。

さらに、同第47条「社会・公共の問題で意見が対立しているものについては、できるだけ多くの角度から論じなければならない」に特に留意し、憲法改正案に関する多様な意見・情報を提供することで、視聴者・国民のひとりひとりが真意に基づく判断ができる環境整備に努めることとする。

テレビ・ラジオCMは、その内容・表現が視聴者の利益に適うものであるかどうかを第一に、放送事業者が放送基準などに基づき考査したうえで放送に至っており、商品やサービスに関する情報を消費者に届けるだけでなく、新たなライフスタイルや価値観を提案するなど、生活に欠かすことのできない存在

である。

国民投票運動CMはその内容から、より慎重な対応が求められるものであり、取り扱うにあたっては、放送基準第89条「広告は、真実を伝え、視聴者に利益をもたらすものでなければならない」を前提に、▽広告は、たとえ事実であっても、他をひぼうし、または排斥、中傷してはならない（第101条）、▽番組およびスポットの提供については、公正な自由競争に反する独占的利用を認めない（第97条）――などに特に留意すべきことは当然である。

国民投票法は、国民投票運動を「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」と定義しており、主権者である国民のひとりひとりが冷静な判断を行えるための環境整備であるとして、国民投票運動CMは、投票期日前14日から投票日までの間は放送が禁じられている。その一方で、投票を直接勧誘しないものの「憲法改正に賛成です」「反対です」という広告など、国民投票運動を惹起させるCMや憲法改正に関する意見を表明するCMなどには制限がない。投票期日前14日以降、国民投票運動CMは放送されないこととなるなかで、国民投票運動CMに該当しない、このようなCMが放送されることになれば、視聴者に混乱を生じさせる可能性が高い。

放送事業者からすれば、国民投票法が国民投票運動を原則自由なものとしているなかで、広告主の表現の機会を制約することとなる量の自主規制を行う理由は見出せない。同時に、国民投票法が国民投票運動CMに放送禁止期間を設け、主権者ひとりひとりが冷静な判断を行うための環境整備にも配慮していることからすれば、放送事業者がそうした環境整備に対して責任を果たすことも、また社会的な要請である。

最終的には民放各社が自律的に判断すべきことではあるが、国民投票運動CM以外の「憲法改正に関する意見を表明するCM」などについても、国民投票運動CMと同様、投票期日前14日から投票日までの間は取り扱わないこととするとの対応は、国民投票法の目的を実現するためにも採りうる選択肢である。

なお、国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査上の留意点などについては、引き続き検討を進める。

以 上

④ 国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査ガイドライン(平成31年3月20日)

2019(平成31)年 3月20日

国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査ガイドライン

日本民間放送連盟

〈放送事業者の責務〉

日本国憲法の改正手続に関する法律(国民投票法)は、国民投票運動を「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」と定義し、国民一人ひとりが萎縮することなく国民投票運動を行い、自由闊達に意見を聞わせることが必要であるとの考えから、国民投票運動は原則自由とされている。

ただし、放送においては、▽国民投票に関する放送については、放送法第4条第1項の規定の趣旨に留意するものとする(第104条)、▽何人も、国民投票期日前14日から投票日までの間においては、国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない(第105条)——と規定されている。これは、言論に対しては言論で対処することを前提としつつも、放送メディアの影響力の大きさを踏まえたものと言える。

憲法改正という国の骨格を定める重要な問題について、報道・広告を含めた放送全ての側面で、正確かつ多角的な情報を積極的に提供することは、放送事業者の当然の責務である。さらに、国民投票運動期間中に取り扱うCMについても、国民投票運動の自由を原則としつつ、放送メディアの影響力を自覚し、視聴者の利益に適うという放送基準の目的を達成するものでなければならないことは言うまでもない。

〈ガイドラインの位置付け〉

民放各社で国民投票運動CMなどを取り扱うにあたっては、他のCMと同様、自社の番組基準(民放連 放送基準)に基づき、適切な考査を行うことは当然であるが、国民投票運動というこれまで経験したことのない事象に取り組むことになる。このため、「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」で示された考え方を、民放各社が具体的な考査判断に適用できるよう、特に留意すべき事項を現時点で取りまとめたものが、このガイドラインである。番組基準(民放連 放送基準)の運用は、民放各社が自主・自律的に運用することとしており、この考査ガイドラインも民放各社が自ら判断するための参考資料と位置付けるものである。なお、本ガイドラインは必要に応じて見直すことがある。

〈原則〉

「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」は、国民投票運動CMはその内容から、より慎重な対応が求められるものであり、放送基準第89条「広告は、真実を伝え、視聴者に利益をもたらすものでなければならない」を前提に、▽広告は、たとえ事実であ

っても、他をひぼうし、または排斥、中傷してはならない（第101条）、▽番組およびスポットの提供については、公正な自由競争に反する独占的利用を認めない（第97条）——などについて、特に留意することを求めている。

さらに、投票を直接勧誘しないものの、国民投票運動を惹起させるCMや憲法改正に関する意見を表明するCMなどについても、主権者一人ひとりが冷静な判断を行うための環境整備に配慮することを目的に、国民投票運動CMと同様、投票期日前14日から投票日までの間は取り扱わないことを推奨している。

この「基本姿勢」を前提としつつ、これまで各社が培ってきた「意見広告」に関する考査上の留意点などを踏まえ、国民投票運動CMなどの考査に当たる必要がある。

〈考査ガイドラインの適用範囲〉

- (1) この考査ガイドラインは、「国民投票運動CM」と「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に適用する。
- (2) 「国民投票運動CM」とは、憲法改正案に対し賛成・反対の投票をするよう（または投票しないよう）勧誘する内容のCMを指す。
- (3) 「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」とは、憲法改正案に対する賛成・反対の意見の表明にとどまり、投票の勧誘を行わない内容のCMや、憲法改正には直接言及しないものの、CM全体からみて憲法改正について意見を表明していると放送事業者が判断するCMを指す。また、意見広告や政党スポットにおいても、CM全体からみて憲法改正について意見を表明していると放送事業者が判断するCMは「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に含むものとする。
- (4) このガイドラインで「CM」と記載している場合、「国民投票運動CM」と「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」を指すものとする。

〈広告主〉

- (5) CMの出稿を受け付ける法人・団体については、これまでの活動実績や放送基準各条などを踏まえ、広告主としての適否を放送事業者が総合的に判断する。
- (6) 個人が出稿するCMは、個人的売名につながりやすく、また、放送にはなじまないことから取り扱わない。
- (7) 放送事業者は、広告主の意見・主張の内容やそれぞれの立場などにかかわらず、CM出稿の要望には真摯に対応しなければならない。
- (8) 放送事業者は、「国民投票運動CM」および「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」を受け付ける用意があることを、CM出稿を希望する広告主に対して明示するよう努める。

〈出演者〉

- (9) 政党その他の政治活動を行う団体がCMを出稿する場合、選挙(事前)運動であるとの疑いを排するため、政党スポットと同様、所属議員の出演は原則、党首または団体の代表のみとする。また、特定の選挙の立候補(予定)者が出演するCMは、取り扱わない。
- (10) 児童・青少年が出演する場合、その年齢にふさわしくない行動や意見表明を行わせるCMは取り扱わない。

〈CM内容〉

- (11) CM内容は、たとえ事実であっても他をひぼうし、または排斥・中傷するものであってはならない(放送基準第101条)。さらに、他への名誉毀損やプライバシーを侵すものであってはならない。
- (12) 視聴者の心情に過度に訴えかけることにより、冷静な判断を損なわせたり、事実と異なる印象を与えると放送事業者が判断するCMは取り扱わない。
- (13) 複数の意見や主張が混在して、視聴者にわかりにくい内容となっているCMは取り扱わない。
- (14) 企業広告や商品広告に付加して意見・主張を盛り込むCM(「ぶら下がり」など)は取り扱わない。
- (15) CMには広告主名と連絡先(CMに対する意見の受け付け窓口)を視聴者が確認できる形で明示したものでなければ、取り扱わない。
- (16) 「国民投票運動CM」の場合はその旨をCM内に明示したものでなければ、取り扱わない。また、「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」は「意見広告」である旨をCM内に明示したものでなければ、取り扱わない。

〈その他〉

- (17) 放送事業者の意見と混同されないようにするため、CMの放送時間帯はニュースの中・直前・直後を避ける。また、特定の広告主のCMが一部の時間帯に集中して放送されることがないように、特に留意する必要がある。
- (18) 出版物やイベントの告知であっても、その内容などから国民投票に影響を与えると放送事業者が判断するCMについては、「国民投票運動CM」「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に準じて取り扱う。
- (19) 上記の留意点を踏まえ適切な対応を行うために、十分な時間を取り、絵コンテ段階から考査を行う。

以 上

(3) 民放連による自主規制の概観

以上のように、民放連は、平成 30 年 12 月に「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」（以下「基本姿勢」という。）を、平成 31 年 3 月に「国民投票運動 CM などの取り扱いに関する考査ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を公表した。この「基本姿勢」及び「ガイドライン」について、民放連は次のように説明している。

第 198 回国会 衆議院憲法審査会 令和元年 5 月 9 日

○永原参考人（一般社団法人日本民間放送連盟専務理事） …私どもは、昨年 12 月 20 日の理事会で、憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢を決定しました。また、本年 3 月 20 日の理事会で、国民投票運動 CM などの取扱いに関する考査ガイドラインを決定いたしました。…民放連としましては、昨年 9 月の理事会で CM 量の自主規制は行わないという方針を決定して以来、国民投票運動の放送対応について進めてきた検討作業は、これで一区切りとなります。…

○永原参考人 放送事業者が自主的、自律的に自主規制を行っていく。それは、放送法の 5 条で各社、番組基準というのが義務づけられておりますので、これの日常的な運用、さらに、今回つくった基本姿勢、考査ガイドライン、これで行ってまいります。…

このような民放連による自主規制の内容をまとめると、次頁のようになる。

放送法（昭和25年法律第132号）

（放送番組編集の自由）

第3条 放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。

（国内放送等の放送番組の編集等）

第4条 放送事業者は、国内放送及び内外放送（以下「国内放送等」という。）の放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならない。

- 一 公安及び善良な風俗を害しないこと。
- 二 政治的に公平であること。
- 三 報道は事実をまげないですること。
- 四 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること。

（番組基準）

第5条 放送事業者は、放送番組の種類別（教養番組、教育番組、報道番組、娯楽番組等の区分をいう。以下同じ。）及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準（以下「番組基準」という。）を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない。

民放連の自主規制

◎日本民間放送連盟 放送基準〔抜粋〕

- (11) 政治に関しては公正な立場を守り、一党一派に偏らないように注意する。
- (34) 取材・編集にあたっては、一方に偏るなど、視聴者に誤解を与えないように注意する。
- (47) 社会・公共の問題で意見が対立しているものについては、できるだけ多くの角度から論じなければならない。
- (89) 広告は、真実を伝え、視聴者に利益をもたらすものでなければならない。
- (96) 広告主が明らかでなく、責任の所在が不明なものは取り扱わない。
- (97) 番組およびスポットの提供については、公正な自由競争に反する独占的利用を認めない。
- (101) 広告は、たとえ事実であっても、他をひぼうし、または排斥、中傷してはならない。

＜左記に加えて、憲法改正国民投票に係る特別の自主規制＞

◎憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢〔抜粋〕

「憲法改正が発議された場合には、憲法改正という国の骨格を定める重要な問題について、視聴者に対して番組とCMを通じて、正確かつ多角的な情報を提供することが、放送事業者の当然の責務である…」

「最終的には民放各社が自律的に判断すべきことではあるが、国民投票運動CM以外の『憲法改正に関する意見を表明するCM』などについても、国民投票運動CMと同様、投票期日前14日から投票日までの間は取り扱わないこととすると対応は、国民投票法の目的を実現するためにも採りうる選択肢である。」

◎国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査ガイドライン〔抜粋〕

＜考査ガイドラインの適用範囲＞

(1) この考査ガイドラインは、「国民投票運動CM」と「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に適用する。

＜広告主＞

(5) CMの出稿を受け付ける法人・団体については、これまでの活動実績や放送基準各条などを踏まえ、広告主としての適否を放送事業者が総合的に判断する。

(6) 個人が出稿するCMは、個人的売名につながりやすく、また、放送にはなじまないことから取り扱わない。

＜出演者＞

(9) 政党その他の政治活動を行う団体がCMを出稿する場合、…所属議員の出演は原則、党首または団体の代表のみとする。…

＜CM内容＞

(15) CMには広告主名と連絡先（CMに対する意見の受け付け窓口）を視聴者が確認できる形で明示したものでなければ、取り扱わない。

(16) 「国民投票運動CM」の場合はその旨をCM内に明示したものでなければ、取り扱わない。また、「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」は「意見広告」である旨をCM内に明示したものでなければ、取り扱わない。

＜その他＞

(17) 放送事業者の意見と混同されないようにするため、CMの放送時間帯はニュースの中・直前・直後を避ける。また、特定の広告主のCMが一部の時間帯に集中して放送されることがないように、特に留意する必要がある。

各放送事業者の番組基準

各放送事業者による具体的なCM考査

(4) 令和元年5月9日の衆議院憲法審査会参考人質疑における主な発言

① 民放連の自主規制に関する平成18年当時と現在の姿勢との整合性

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） …当時の参考人のバランスを検討するという発言に関してでございますが、バランスを考慮した対応について、議論、検討を真剣に考えなければいけないという趣旨の発言を行ったのは、今先生御指摘のとおりでございます。

ただ、参考人が、どういうことが我々の中でできるのかということのをこれから真剣に考えなければいけないと申しましたとおり、当時、民放連において何か定まった方針があったわけではございません。

議事録を見返しますと、参考人が、やや私見になる、あるいは民放連として意思決定した上での発言ではないということも申し添えさせていただきながら、仮定の話あるいは私見の部分も含めて発言した部分もございます。

量あるいはバランスというものは、これは後ほども御質問をお受けすることになると思いますが、先ほど専務理事が御説明をした日常的な考査の要素でもございますので、そうした日常的な考査対応、日常的な各社の自律的な対応の中に要素として当然に含まれるので、そういった検討が必要だということをお申し述べさせていただいたものだというふうに承知をしております。…

○田嶋参考人 参考人の発言について御紹介をいただきましたが、当時の発言が、CMの量あるいはCMの賛否のバランスのみに着目した自主規制、例えば、CMの総量を規制をしたり、繰り返しますが、賛否それぞれのCMに対して同じ放送時間を確保するといったこと、あるいはCM量に特化した自主規制を民放連が行うといったこと、このように国会でお約束をしたのではないかとのお尋ねかと存じます。そこは、そのようには承知を、認識をしております。

当時の参考人の発言の真意は、これまでも前回12月の幹事懇談会でも御説明をし、本日も資料の3枚目に記載をしておりますとおり、日常的に放送事業者が放送法で義務づけられている番組基準、あるいは日常的な運用の中で対応する。その中で、量も要素になるかもしれませんが、全体の自主基準のありようを当然に検討し、自主基準そのものはやらねばならないということをお申し上げたものだというふうに理解をしております。

平成18年の6月の招致の際、参考人は、放送法で保障されております放送の自律、あるいは放送局が自社で定める番組基準を日常的に運用する中で自主的に判断することを決定していけるだろうと思っているというふうにも申し述べさせていただいております。…

② 法制定時の参議院における附帯決議への対応状況

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） 附帯決議〔事務局注：憲法改正国民投票法制定時に参議院憲法調査特別委員会で付された附帯決議第13項〕に、「テレビ・ラジオの有料広告規制については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重するとともに、本法施行までに必要な検討を加える」ということがございます。「本法施行までに」と。

もちろん、この附帯決議は政府に向けてのものであるというふうに思いますが、私どもの自主的な検討、自助的な検討におきまして、確かに、本法施行までにガイドラインをお示しはしておりませんが、本日までにきょう御説明をさせていただいた取組の全体はまと

め終えましたので、現時点でやらなければいけないことは一応やり終えたという自覚でおります。

③ 量的自主規制について

(ア) 困難であるとする法的理由

○永原参考人（一般社団法人日本民間放送連盟専務理事） …12年前、民放連の参考人が、番組基準の日常的な運用や考査ガイドラインの策定を念頭に、放送事業者の自主規制に任せてほしいという趣旨の発言を行っております。こうした考えは、12年前も今も基本的に変わりはございません。私どもは放送法で定められた範囲内でしっかりと自主規制を行っていく所存ですし、そこに法令による規制を加えることは望ましくないと考えます。それは、放送事業者の表現の自由を侵害するおそれがあるからでございます。

放送事業者はメディアですから、メディアに対する行政府や立法府による不当な介入を排除するため、常に自主自立の存在でなければなりません。放送事業者の表現の自由に法令で規制をかける、強化するという動きには、常に、望ましくない、反対であるというのが私どもの一貫した立場でございます。他方で、放送事業者による自主規制では及ばない部分がございます。それが、国民の表現の自由に対して放送法の枠を超えて制約を課すというところでございます。

これは、国民投票法の問題や100条の条文に反することでございますので、法的な根拠もない中で放送事業者の勝手な判断で行うわけにまいりませんし、行うべきでもございません。そのように考えて、昨年9月の理事会で、CM量に特化した自主規制は行わないと決定したわけでございます。

国民投票運動CMの問題は、二つの表現の自由が関係します。一つは、放送事業者の表現の自由です。その観点から、私どもの自主的な取組はぜひ尊重していただきたいですし、そこに法規制をかけることには、12年前も今も変わらずに反対であります。もう一つが、国民の表現の自由です。幾ら自分たち放送事業者の表現の自由が大事だからといって、他者の表現の自由をないがしろにしていいはずがございません。ですから、私どもは、国民の表現の自由に放送法の枠を超えて放送事業者独自の判断で規制をかけることは行わないと決めました。

わかりにくくて大変恐縮ですが、二つの表現の自由が関係するためのわかりにくさであると御理解いただければ幸いです。

その上で、国民の表現の自由に対する法規制についてでございますが、基本は国会で御議論いただくことでございますけれども、もし私どもの見解を問われたとすれば、これは、事は国民の表現の自由に制約を課すという話でございますので、法律で規制することにはやはり極めて慎重であるべきだと私どもは考えます。…

(イ) 困難であるとする実務的理由

○永原参考人（一般社団法人日本民間放送連盟専務理事） まず、法令による規制につきましては、放送事業者の表現の自由を制約するような規制は大変困るという立場でございます。

例えば、先ほどの量のバランスを放送事業者は留意しなければならないというようなことを書かれましても、現実には、実務上そういうことが非常に難しくなっております。

今回の考査ガイドラインというのは、通常私たちが政党のスポットCMや意見広告のCMで日常的に取り扱っている判断基準を明文化したものでございまして、今回、憲法改正国民

投票運動のために新たに考え方を加えたというものではございません。

そこで、例えば量のバランスを、先ほど奥野先生の御質問もありましたが、同じ程度の時間帯を確保せよということと言われてしまいますと、仮にそれを法律で書かれたりしてしまいますと、違う意見のところ、あえてインターネットや SNS に広報戦略として広告を集中してしまう、わざと出さないというようなことをされたときにどうするのか。もっとひどいことを言うと、悪用してあの放送局には出さないとか、そういうときにどうするのか、実務上非常に難しい問題が発生してしまいます。…

○永原参考人 …量の賛否を同じ時間とるべきだという案が具体的に市民団体の皆さんが出していますので、これを一つ例として考えると非常にわかりやすいと思うんです。

憲法 9 条について、自民党さんが新たに 3 項を加えて自衛隊の存在を明記するという発議案を御検討されているやに、報道を見ておりますとあります。これがもし、賛成 CM が 1 団体だけでして、発議に反対する CM が 1 団体だけでしたらば、市民団体さんが皆さん言っているように、2 分、2 分、同じ時間帯に同じ CM を流すということは理論上は可能なんだろうと思うんですが、仮に、反対の立場が三つの立場から CM の出稿要請があった場合どうするかということがございます。

一つは、石破先生がいらっしゃいますが、きちんと国防軍と明記すべきだという立場からの反対意見、これも恐らく、国内の憲法 9 条の議論の中にございます。また、自衛隊は既に国民に定着しているので 1 項、2 項で十分である、これも恐らく国民にかなり浸透している意見かと思えます。また、憲法学者を中心に、違憲であるという立場の反対論もございます。

そうすると、改正賛成の発議が 2 分間、一つの団体、それに対して、反対の立場で三つの団体から意見が出てきたときにどうするのかという問題が発生します。

イギリスの EU 離脱の際は、たしか選挙委員会という、下院が指名して、有識者で、1 団体に絞って、2 団体は流せないというふうにしたということがございます。もしそうしますと、三つの意見、出稿を一つだけ採用して、二つ流さないといった場合は、この流さないとなった二つの表現の自由はどうなるのか。

あるいは、では同じ 2 分の中に三つの意見を入れましょとなれば、40 秒ずつとなります。そうしますと、賛成発議の CM が 2 分間流せて、反対の CM は 40 秒しか流せない。80 秒の機会を奪うということとなります。

これは、実務におろすと、市民団体の皆さんの案というのは非常に難しい問題が発生するんじゃないだろうか。こういうことを考えていくことが恐らくこれから非常に大事になるんだらうと思っております¹²。…

(ウ) 代替案としての出稿者側による自主規制

○永原参考人（一般社団法人日本民間放送連盟専務理事） …広告規制には、法令による規制、媒体、メディアの自主規制、そして広告主による自主規制と 3 種類ございます。

このうち、法令による規制や媒体の自主規制ですと、国民投票法 100 条との関係、すなわち国民の表現の自由の問題が避けて通れません。

¹² 憲法改正国民投票法は、国民投票広報協議会が行う憲法改正案の広報のための放送については、「憲法改正案に対する賛成の政党等及び反対の政党等の双方に対して同一の時間数及び同等の時間帯を与える等同等の利便を提供しなければならない」として「賛否の結論」のみに着目しており、その理由等には着目していない（106 条 6 項）。憲法改正国民投票法制定時における放送事業者の量的自主規制に係る議論においても、「量的平等」は、この枠組みを前提として、その理由を問わず「賛成意見全体と反対意見全体の時間を同じ量にする（同等の利便を提供する）」ことと理解されている。

これに対して、広告主の自主規制、この場合は政党による自主規制ということになるでしょうが、政党自身のみずからの取決めで広告出稿を自粛なさる、あるいは出稿量を調整なさるというのであれば、国民の表現の自由を脅かす心配はなくなります。…

(エ) 特定の広告主がCM放送枠を独占する可能性

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） 量につきましては、賛否のバランスの要素と絶対量の要素と両方ございます。

量の絶対量についてのお尋ねかと存じますが、特定の広告主にCM枠のほとんど全部が買い占められるというようなことは、私どもの感覚では想定のできないこととございます。ですので、仮に放送広告に充当していただける資金を、まあ潤沢かどうかわかりませんが、多くお持ちのお立場の方がいらっしゃったとしても、絶対的な量が、放送全体がそれで埋め尽くされるというようなことはないように理解をしてございます。…

○田嶋参考人 国民投票運動の期間が始まりますと、国民投票に関するCMの出稿をお受けすることになります。その間は、日常的商品やサービスの広告をお受けしながら、先ほど申し上げましたように、これが番組の意見なのではないか、あるいは放送している放送事業者の意見なのではないかといった視聴者の誤解なども避けながら、放送の具体のタイミングをはかっていくということをやっています。

そういうことを考え合わせますと、そもそもCMの総量の自主規制もかかっておりますし、過去70年の民放の実績を振り返りましても、先生が仮にとおっしゃいましたような集中するようなケースは起こらないのではないかとこのように私どもとしては認識しております。

(オ) 放送法4条の「政治的公平」の解釈と「ガイドライン」との関係

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） 放送法の4条につきましては、私どもが事業をやっていく上で大変大切な条文でございます。

放送法4条につきましては、日常的に、特に政治的に公平であることということにつきましては、国民投票運動に限られるものではございません。意見が対立している問題についてはできるだけ多くの角度から論点を明らかにすることなどという規定もあわせて国民投票運動に当てはめてまいりますれば、運動に関する放送の全体の中で量と質を総合的に加味した上で政治的に公平ということであれば、公平性を確保、実現していくことが当然に求められているというふうに理解をしてございます。

○田嶋参考人 …ストップウォッチ的な時間量、あるいは時間量に基づく賛否の量についてということであれば、そういうことではございませんけれども、当然に放送の全体について、繰り返して申しわけございませんが、放送の全体で政治的公平性を確保していくことは、当然に放送法4条の要請であると理解をしてございます。

○田嶋参考人 ストップウォッチ的な量の要素にはなりません、当然、いろいろな意味の量の要素は私どもの自主規制の大事な要素であるというふうに理解をしてございます。

(カ) 「ガイドライン」に記載された「〈その他〉(17)」の項目の趣旨

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） このガイドライン上は、特定の広告主という表現は、ある一の広告主様、アドバイザーを想定してございます。ただ、先生おっしゃいますように、意見の表明になる広告になりますので、賛成のお立場、反対のお立場という仕分についても、直接のガイドラインではございませんが、考

慮の要素としてはあるようには思います。

そういった特定の広告主の CM あるいは一方の御主張の CM が特定の時間あるいは特定の番組に集中をして放送されますと、一つには、ごらんになっている視聴者が、放送しているテレビ局あるいはラジオ局の意見なのではないかというふうに誤解をされる可能性もございます。ですので、一つには、そういう趣旨から留意する必要を述べております。

あるいは、番組のカテゴリーもございまして、例えばニュースの中であるとか、こういうことは恐らく運用上はないと思いますが、ニュースの中であるとか直前、直後に特に国民投票運動 CM などが入ってまいりますと、放送事業者の意見と混同をよりされやすくなりますので、避ける必要もございまして。

あるいは、ラジオにおきましても、ラジオの特性として、やはりリスナーとパーソナリティーなどの距離が一層テレビより近うございますので、ラジオについても、番組の主張じゃないかということを受取られることがございますので、そういった点についても留意をしなければいけないということがございます。

時間帯については、おっしゃるような要素は結果としてやはり CM 全般に言えることですが、視聴者への過剰感というものがあるのはならないために、民放連の自主基準の要素の中にも過剰感ということがキーワードになってまいりますので、結果としてこれは量の御議論と結びつくかどうかはわかりませんが、過剰感という要素では、これも公平というものに結びつくかどうかはわかりませんが、要素的なものはあるというふうに思っております。…

④「基本姿勢」及び「ガイドライン」の説明

(ア) 対象者の範囲

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） 民放連の決定でございますので、これはもう御案内のとおりでございますが、会員各社に対してというものが一義的な位置づけになります。…

(イ) 拘束力の有無

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） …独禁法との関係などもございますので、選択肢という表現を用いさせていただきます。最終的には、会員各社が自主的に判断をするということになります。

国民投票法の 105 条の趣旨につきましても、先ほど申し上げさせていただきましたとおりでございますけれども、直前 14 日間の国民投票運動 CM の禁止、それに今回、この基本姿勢で、自主的にその他 CM についても自粛をまいります。

業界団体でございますので、いかなる表現をもちましても、会員社に対して強制力を発効するということは、これはもう不可能でございますが、この間、部内的には、丁寧に、あるいは慎重に、英知を集めて検討した結果ということがございますので、各社が自主的に判断をする上でも、それなりの合理性、あるいはそれなりの説得力のある中身であることは間違いがなからうというふうに思います。

ですので、表現ぶりにつきましては御意見があるかもしれませんが、その実効性、制度的なものではなくて実務的な実効性というものについては、言葉では拘束力というふうに申し上げるわけにはまいりませんが、それと同等のものが結果として運用の段階で持つてくるというふうに考えております。…

(ウ) ガイドラインに「書かれていないこと」の意味合い

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） 今回のガイドラインは、日常的な民放の自主規制、民放各社が日常的に行っている自主規制に、特に憲法についてアドオンしたものでございます。

ですので、大事なことなのに書いていないじゃないかという御指摘の向きもあるかもしれませんが、当然に、各社の日常的な考査実務、あるいはこれまでの考査経験の中で定着をしている考え方につきましては、場合によっては、もちろん大事なものであろうと思いますが、特に書いていないものはございます。それは、漏れているということでもないですし、書いていないのでやらないのだということでもございません。そのようにまずガイドラインをごらんいただければというふうに思います。…

(エ) 国民投票運動CM(勧誘CM)に該当しないCM(意見表明CM)の取扱い

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） 私どもは、国民投票運動の定義に従って、国民投票運動CMについて自主的に判断をしております。その上で、視聴者が、これは国民投票運動に、あるいは国民投票に関連するCMだな、こう認識をするであろうという蓋然性の高いCMにつきましては、あえて厳格な定義を置くことなく、視聴者感覚で関連CMを、基本的考え方で取りまとめましたように、直前14日間、自主的に放送しないようにしていくことを決めておりますので。

もちろん、法律の運用、解釈は厳格にやっておりますが、直前14日間について両者を厳格に法的に区別をしていくことの、特に、国民・視聴者、主権者メリットというのは、私どもが両方やめてしまうことでもう既にある程度解決しているのではないかと、こういうふうに理解をしております。

⑤ インターネット広告との対比

○永原参考人（一般社団法人日本民間放送連盟専務理事） …広告には国民投票運動の盛り上がりを下支えする重要な役割があると私どもは考えます。少なくとも、広告規制と投票率がトレードオフの関係にあることは十分に意識して議論していただきたいと思います。それでも、広告にはさらなる規制が必要で、今ある投票日前14日間の放送CMの禁止だけでは不十分とお考えになる方もおられるかもしれません。しかし、そうであれば、その場合の議論は放送CMだけを狙上にのせるのではなく、広告全般に対する議論でなければおかしいと考えます。

民放連では、ことし、インターネット広告費が地上波テレビの広告費を抜くと予測しております。テレビ広告費は、1975年に新聞広告費を上回って以来40年以上にわたって媒体別広告費で首位の座を占めてまいりましたが、ことしはついにインターネット広告にその座を譲るというエポックメイキングな年となります。

…テレビとラジオのCMは発議期間中全て禁止し、インターネット上の動画CMは投票日前14日間も含めて規制の対象外であるという御主張ですと、これは広告規制ではなく、広告規制に名をかりた放送メディア規制ではなかろうかと懸念しているところでございます。…

⑥ その他の論点

(ア) 平成27年の大阪市における「特別区設置」の住民投票

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） …具体的な数字について承知をしたか、調査をしたかというのは、内部の検討のプロセスでもございますの

で、お答えは控えさせていただきますが、大阪都構想というのは大変大事な経験だったというふうに私どもも思っております。

大阪都構想の住民投票の際には、番組も含めた、特に大阪各社の放送全体の対応、番組とCMを合わせた放送全体の対応については、私どもも、調査とは申しませんが、ヒアリングをしたり、当然にいろいろ参考にさせていただいております。

テレビ、ラジオのCMについて申し上げますと、各社とも当然に、放送法あるいは自社の番組基準に照らして放送上の判断を行っております。

当時の民主党から、例えばでございますが、府民のちから2015という任意団体のお名前での素材の御提供がございましたので、放送局側でこれを民主党と表示していただくようお願いをしたというような考査の運用もしております。

いずれにしても、今回の検討の中で、大阪都の経験というのは、先生御指摘のように、十分に参考にしております。…

(イ) 外国政府によるCM出稿の可否

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） …外国政府の広告につきましても、通商関係で過去、広告出稿をいただいている事例はあると思いますが、憲法改正の中で外国政府の広告を受けるかどうかということについては、基本、各社が考えることとなりますが、広告主という項目をガイドラインの中でも立てさせていただいていることから、広告主という要素は大変大事な要素ですので、各社でも、民放連のガイドラインをもう送致してございますので、社内議論があると思いますので、それぞれにまず深めていただいて、問題があれば、必要があれば民放連に寄せていただけるのではないかとというふうに思っております。…

(ウ) フェイクや事実を誇張するCMへの対応

○田嶋参考人（一般社団法人日本民間放送連盟理事待遇番組・著作権部長） …広告の大事な要素、今どきフェイクというようなことがございますが、広告にフェイクがあってははいけません。放送広告にフェイクなどというのが紛れ込んではいけないわけでございます。大きな要素として、真偽、事実かどうかはもちろんでございますが、大げさあるいは紛らわしさ、こういったものも当然に放送広告の場合には重要な考査の要素になってまいります。私どもとしては、そういった点に十分に注意をして対応したいと思っております。…

○田嶋参考人 仮に実際に運用が始まりました際に、極めて大事な御指摘をいただきました。先ほども申し上げましたように、放送広告においてフェイクはあってはならないのでございます。あるいは、意図的なものではなくても、善意も含めて間違いがあっては視聴者の利益にかなわないということがございます。

日常的な考査実務で申し上げますと、先ほども絵コンテの段階からぜひ御相談いただきたいというふうに申し上げましたが、多くの場合、事前に広告主あるいは広告会社さんを通じて素材について会話をさせていただくことが多いように思います。その中で、データのなものにつきましては当然に事実確認が必要になりますので、必要に応じて、局の側から広告主の方にエビデンスの御照会などもさせていただくことになります。これは、選挙が始まりました際の、あるいは日常的な政党CMについても、各会派に同じようなお願いを日常的にさせていただいているところでございます。

それで放送に至りますけれども、仮に何か国民に対して修正、訂正が必要な内容が万一あ

った場合には、これは当然にそれを訂正していくという手段が必要になってまいります。CMの間違いをCMで訂正するということはなかなか現実的には難しいのかもしれませんが、国民投票運動の放送対応の全体の中で当然に訂正の情報を国民にきちんと出していくということが、全体を通じての放送のメディアとしての安心、安全を確保していく上で欠かせないフローだというふうに自覚しております。…

(5) 令和4年4月21日の衆議院憲法審査会参考人質疑における主な発言（概要）

令和4年4月21日の衆議院憲法審査会において、民放連の永原伸専務理事及び堀木卓也常務理事に対して参考人質疑が行われ、参考人から以下のような発言があった。

※ 発言内容については、当事務局の文責において要約・編集したものである。

① 民放連の自主規制に関する平成18年当時と現在の姿勢との整合性

- 平成18年6月1日における山田参考人の発言中の「自主規制」は、放送法5条が要求する各放送事業者の「番組基準」を指したものと理解しており、同年11月7日における同参考人の発言中の「ルールづくり」¹³は、番組基準そのものではなく（民放連が策定する）「ガイドライン」のことを念頭に置いたものと承知している。

民放連として、放送法5条の「番組基準」、「基本姿勢」、「ガイドライン」を踏まえて対応するという点では、当時の参考人の発言と同じ考え方である。ただし、当時は民放連として国民投票運動CMに関する議論に未着手であったため、同参考人は、私見であるとか、民放連内部で議論していないと断った上で説明している。放送事業者は、「自主規制」という単語から「番組基準」や「ガイドライン」を連想するが、発言を受け取った方は違うものを想像するという錯誤が、当時の発言が違う意味で受け止められた底流にあると思う。【永原参考人】

② 量的自主規制について

(ア) 量に特化した自主規制が困難であるとする理由

- どうしても媒体側でコントロールできない部分がある。民放連がCM量に特化した自主規制を行わない方針を決めた背景には、市民団体が「賛否2分間ずつ同じ放送枠を与える」という提案をしていることがあった。この市民団体の案は、実際の放送対応に当てはめると相当問題が生じると考えた。例えば、広告主が全ての放送局に同じようにCMを出稿することはほとんどないことに鑑みると、ある政党（賛成派）が放送局A、Cに出稿するが、放送局B、D、Eには出稿しない場合に、放送局B、D、Eでは他の政党（反対派）からCM出稿の要請があっても受けられないことになりかねない。【永原参考人】

¹³ 「…基本的には放送局は一つ一つの独立した放送局ですので各社の判断なのですが、今回の場合には民放連の中で大きなくくりとして明確なルールづくりは必要なのではないかとというふうに思っております。…」(第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会(平成18年11月7日)[辻元清美小委員に対する山田参考人(社団法人日本民間放送連盟放送基準審議会委員・放送倫理小委員長)の答弁])

- ・ 例えば、ある政党が地盤の強い選挙区で CM を出稿したい場合に、対立する政党が出稿しないと、困ってしまう。門戸を開き、機会を与えているとして、その CM を受ける方が、恐らく健全な対応となる。【永原参考人】

(イ) 量も含めた総合考慮による自主規制を実施

- ・ (民放連の自主規制には量も要素とした規制が盛り込まれている等の整理をした上で自主規制の範囲を問うた質問に対して) その整理のとおりである。【永原参考人】
- ・ 量を全く考慮しないというわけではなく、ありとあらゆることを総合判断することとしており、これは「ガイドライン」からも読み取っていただけるのではないかと。【永原参考人】

③ 放送事業者等に自主的取組を求める訓示規定

- ・ 放送事業者等に自主的取組を求める訓示規定を法的に設けることは、立法府のメディアへの介入やメディア規制につながるものではないかと大変危惧している。【永原参考人】

④ インターネット広告を含めたメディア規制の在り方

- ・ 民放連は、テレビ及びラジオの広告のみを対象にした規制強化には反対だが、インターネットも同じように規制すべきと言っているのではない。
インターネット広告も含め、国民の広告表現を規制することに対して、極めて慎重であるべきだという立場である。【永原参考人】
- ・ インターネット広告については、広告出稿の仕組みが複雑で、そもそもフェイク広告等を生成・拡散している主体は事業者団体に属していないという実態を考えると、インターネット事業者に対して広告規制の自主的取組を求めても、期待される効果は得られないだろう。この点については、専門知識を有するインターネット事業者等に意見を聞いてほしい。【永原参考人】
- ・ インターネット広告については、フェイク広告等が出回る可能性が高い。そうすると、放送は、世論調査で信頼されるメディアとして上位に位置するとともに、CM 考査を相当厳密に行っていることから、放送の広告を規制するのは、かえって逆効果ではないか。
また、インターネットにおいて指摘されるフィルターバブルの問題の影響を少なくするためにも、様々な媒体で広告も含めて様々な情報があった方がよいのではないかと。【永原参考人】

⑤ 出稿者側（政党）による自主規制

- ・ 政党の広告出稿に限って規制するという考え方は、必要最小限度の規制という観点に立てば、一定の合理性がある。また、メディア環境の急速な変化に対応するためには、法律で規制するよりも、政党で自主規制のルールを設けた方が、柔軟性や機動性が高まるし、賛否の量のバランスの問題に関しても効果を生むはずである。【永原参考人】

2 近年注目された事例

(1) 大都市法に基づく住民投票

① 大阪市の住民投票の結果

大阪市において、平成 27 年 5 月 17 日及び令和 2 年 11 月 1 日に、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成 24 年法律第 80 号。以下「大都市法」という。）に基づく住民投票が実施された。その結果はいずれも、「(大阪市を廃止し)特別区を設置すること」について、反対が賛成を上回る結果となった¹⁴。

② 大都市法における投票運動の規制

大都市法に基づく住民投票については、「大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令」（平成 25 年政令第 42 号。以下「施行令」という。）5 条に定められた規定を除き、公職選挙法の普通地方公共団体の選挙に関する規定を準用することとされている（大都市法 7 条 6 項）。そのため、投票運動に係る規制についても、原則として公職選挙法の規定が準用されることになるが、公職選挙法の選挙運動に係る多くの規定が施行令 5 条に定められ、投票運動に係る規制の対象外とされている。例えば、選挙事務関係者・特定公務員の選挙運動禁止（公職選挙法 135 条、136 条）、戸別訪問の禁止（同法 138 条）等の規定が準用されている一方で、選挙運動の期間の制限（同法 129 条）、文書図画の頒布制限（同法 142 条）、選挙運動放送の禁止（同法 151 条の 5）等の多くの規定は準用されていない¹⁵。

投票運動（選挙運動）規制について、大都市法と憲法改正国民投票法及び公職選挙法との比較は次頁の表のとおりである。

¹⁴ 平成 27 年の住民投票の結果は、投票率 66.83%で、賛成が 49.6%（694,844 票）、反対が 50.4%（705,585 票）であった（大阪市 HP「平成 27 年 5 月 17 日執行 特別区設置住民投票の結果しらべ」(<https://www.city.osaka.lg.jp/senkyo/page/0000434623.html>)。また、令和 2 年の住民投票の結果は、投票率 62.35%で、賛成が 49.4%（675,829 票）、反対が 50.6%（692,996 票）であった（大阪市 HP「令和 2 年 11 月 1 日執行 大阪市を廃止し特別区を設置することについての投票における投票状況確定」(https://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu240/sokuhoukekka/tohyo_data_10_r21101.html)及び同「令和 2 年 11 月 1 日執行 大阪市を廃止し特別区を設置することについての投票の開票結果確定」(https://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu240/sokuhoukekka/kaihyo_data_10_r21101.html)。)

¹⁵ 住民投票において幅広い議論を求める観点から、規制は投票の自由公正を確保するための必要最小限の範囲とするとの考え方によるものであり、地方自治法に基づく地方議会の解散や地方議員・首長の解職に係る住民投票等における投票運動についての考え方を踏襲したものであるとされる（田村一郎「住民投票における運動規制～憲法改正国民投票を中心に～」Voters 27 号（2015 年）13 頁）。

＜参考＞投票運動・選挙運動規制に関する比較表

		「特別区設置」の住民投票 (大都市法)	憲法改正国民投票 (憲法改正国民投票法)	公職選挙 (公職選挙法)
投票運動・選挙運動規制	運動の定義	— ※ 「投票運動」については、公職選挙法の「選挙運動」を準用	憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為 (=国民投票運動)	— ※ 判例・通説の解釈は、「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為」(=選挙運動) ¹⁶
	運動期間	— (投票日は、議会が協定書を承認した旨の通知を選挙管理委員会が受領した日から60日以内)	— (投票日は、国会が憲法改正の発議をした日から60日以上180日以内)	立候補の届出から投票日前日まで (衆院選：選挙期日前12日前までに告示、参院選：選挙期日前17日前までに告示)
	資金規制	—	—	選挙運動に関する支出額の制限(政党は制限なし)
	広告放送	—	投票日前14日から投票日まで、国民投票運動のための広告放送は禁止	選挙運動のための放送禁止
	ネット広告	—	—	選挙運動のためのインターネット広告禁止 ¹⁷
広報の在り方	市町村長が、協定書の内容を分かりやすく説明	・国民投票広報協議会が、憲法改正案を客観的かつ中立的に分かりやすく説明 ・賛成及び反対意見の記載等については、公正かつ平等に扱う	—	
公報	申出があったときは、議会の議員の意見を公報に掲載	分かりやすい説明及び賛成・反対意見を公報に掲載(国民投票広報協議会が原稿を作成)	国政選挙・知事選挙において、申請があったときは、候補者・政党等の政見等を公報に掲載	
公営放送	—	国民投票広報協議会による放送(政党等の賛否の意見放送枠あり) ※ 賛成・反対双方に対して同等の利便を提供	政見放送、経歴放送	

¹⁶ 黒瀬ほか・前掲注5・1059～1060頁

¹⁷ 詳細は、後掲「第二部 三 2(1)② 選挙運動のためのインターネット広告の禁止」(73頁)参照。

このように、広告放送規制のない「特別区設置」の住民投票には、「費用のかかる放送広告については何らかの制限が必要」¹⁸との指摘がなされている。また、その経験から憲法改正国民投票においても「テレビCMや新聞広告などにより、金銭の多寡により投票結果が左右されるのではないかという懸念をもたらす」¹⁹との指摘もなされている。

(2) 英国のEU離脱に係る国民投票

① 2016年の国民投票の経緯と結果²⁰

2013年1月、英国のキャメロン首相（当時）は、2015年の総選挙で保守党が勝利すれば、EU残留か離脱かを問う国民投票を2017年末までに実施することを表明した。そして、2015年5月の総選挙で保守党が下院の過半数を獲得して保守党による単独政権が成立し、同年12月に「2015年EU国民投票法」が制定された²¹。

このような経緯を経て、2016年6月23日にEU残留か離脱かを問う国民投票が実施された。この国民投票は、投票期日の10週間前である同年4月15日が運動期間の開始日であり、その結果は、投票率が72.2%で、「離脱」が51.9%（17,410,742票）、「残留」が48.1%（16,141,241票）であり、離脱が残留を上回った。

② 投票運動の規制

英国では、国民投票における投票運動について一定の規制が設けられており、投票運動全体を通じて支出制限が設けられているほか、一般的に国民投票に係る広告放送が禁止されている。ただし、「主導運動者」（賛否それぞれ1団体ずつ）に指定された場合には、放送メディアを利用して投票運動を行うことができる。詳細については、後掲「＜参考＞英国の2016年国民投票における投票運動の規制について」（38頁）及び後掲「三 2 ③ 英国」（42頁）を参照。

③ 指摘されている問題（フェイクニュースなど）

この国民投票においては、EU離脱を支持する組織等からフェイクニュースが発信・拡散されたことが国民投票の結果に影響を与えたと指摘されている。特に、離脱派から「EUへの拠出金が週3億5,000万ポンドに達する」との誤った情報発信がなされたが、これがSNSや広報バスにより拡散され、国民投票の結果に大きな影響を与えたとされている。²²

¹⁸ 武田真一郎『大阪都構想住民投票』に関する一考察」市政研究188号（2015年）42頁

¹⁹ 井口秀作「大阪市住民投票と憲法改正国民投票」市政研究188号（2015年）47頁

²⁰ 国立国会図書館調査及び立法考査局「英国のEU離脱と日本への経済的影響」調査と情報-ISSUE BRIEF-916号（2016年）1頁、山田邦夫「英国における対EU関係の見直し—権限バランスレビューと『残留・離脱』国民投票—」レファレンス780号（2016年）77、82、84～85頁、「残る？去る？悩める英」（朝日新聞、2016年4月16日）を基に作成。詳細は、『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（平成29年11月）38～44頁参照。

²¹ 英国では、国民投票の運動規制等を定める一般法として「2000年政党・選挙・レファレンダム法」があるが、同法には、国民投票権者、投開票手続等に関する規定はなく、国民投票の度に、特別法を制定して国民投票を実施している（国立国会図書館調査及び立法考査局編『諸外国の国民投票法制及び実施例（2019年版）（基本情報シリーズ②⑥）』（2019年）16頁〔山岡規雄執筆〕）。

²² プラットフォームサービスに関する研究会（第8回）資料1（株式会社三菱総合研究所提出資料）

また、2016年の米国大統領選挙では、Facebookに登録された大量のパーソナル・データが政治的なターゲティング広告に利用され、有権者の投票行動が操作・誘導されたのではないかと疑われているが、このパーソナル・データの利用に関与したケンブリッジ・アナリティカ社が2016年のEU離脱に係る国民投票の投票運動にも関与していたと報じられた²³。

なお、フェイクニュースや政治的なターゲティング広告などといった「デジタル・デモクラシー」の課題については、後掲「**第二部 二 「デジタル・デモクラシー」の課題（インターネットが民主主義に与える影響）**」（56頁）を参照。

「諸外国におけるフェイクニュース及び偽情報への対応」2019年5月24日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000621621.pdf）5頁、「【英国国民投票】離脱派が勝った8つの理由」（BBCニュース、2016年6月25日）

²³ 水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策—コンテンツ規制以外の道を模索する—」社会情報学8巻3号（2020年）52頁、川西晶大「SNSにおける個人情報の不正利用—ケンブリッジ・アナリティカ事件—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020年）58頁

＜参考＞英国の 2016 年国民投票における投票運動の規制について

※ 「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（細田博之君外 7 名提出、第 196 回国会衆法第 42 号）に関する参考資料」衆憲資第 96 号（平成 30 年 6 月）75～77 頁から抜粋。

1 公的助成（「主導運動者 lead campaigner」の指定など）

- 選挙委員会*1は、レファレンダムの選択肢ごとに、「主導運動者」を 1 つずつ指定。
- 2016 年の EU 離脱に係る国民投票では、選挙委員会に対し、「残留」について 1 団体、「離脱」について 3 団体の申請があった（申請書には、各方面からの推薦書・賛同書が添付されている）。選挙委員会は、各選択肢の見解を代表しているか等を審査した上で、残留派・離脱派それぞれから 1 団体を「主導運動者」に指定した（指定された団体は、いずれも EU 離脱の国民投票のために設立された団体であり、幅広い政党・経済団体などの各種団体や個人から賛同を得ている）。
- 「主導運動者」に指定されると、上限 60 万ポンド（約 9,060 万円）の助成金、リーフレットの無償郵送（2016 年の国民投票では、リーフレット郵送のために、2 団体合わせて約 2,500 万ポンド（約 37 億 7,500 万円）の公費が支出された。）、公的集会場の無償利用、放送枠の無償利用（投票運動放送の制作費用は主導運動者が負担。放送枠自体は放送局が無償で提供している模様。）などの助成を受けられる。

*1 「選挙委員会（Electoral Commission）」

2000 年政党・選挙・レファレンダム法により創設された独立の機関。下院の指名により女王が任命する 9～10 人の委員で構成。①政党資金及び選挙等運動費用に係る監督・調査分析・情報提供や、②選挙やレファレンダムの適切な運営の確保などを任務とする。

※ 1 ポンド＝約 151 円（日本銀行の平成 30 年 6 月分の報告省令レート）で換算。

2 投票運動に係る支出制限

- 投票運動の経費に支出制限あり。
- 政党の場合、支出上限は、直近の総選挙における得票率に応じて決定。
 なお、2016 年の国民投票について、「2015 年 EU 国民投票法*2」〔実施法〕では、「2000 年政党・選挙・レファレンダム法*3」〔一般法〕の規定する上限（次頁の表中「投票運動に関する支出制限」参照）を引き上げており、最高額は 700 万ポンド（約 10 億 5,700 万円）であった（下表参照）。

【2016 年国民投票における各組織の支出上限】

	直近の総選挙の得票率	支出上限	(日本円換算)
主導運動者	—	700 万ポンド	約 10 億 5,700 万円
[保守党] ※	36.9%	[700 万ポンド]	約 10 億 5,700 万円
労働党	29.0%	550 万ポンド	約 8 億 3,050 万円
英国独立党	12.6%	400 万ポンド	約 6 億 400 万円
自由民主党	7.9%	300 万ポンド	約 4 億 5,300 万円
他の認定運動者	—	70 万ポンド	約 1 億 570 万円

※保守党は、「認定運動者」として登録しなかったため、上記の上限額は適用されなかった。（登録しない場合の支出上限は、1 万ポンド（約 151 万円））

*2 「2015 年 EU 国民投票法」

2016 年実施の EU 離脱に係る国民投票に先立って制定された実施法。投票期日、質問文、投票権者、2000 年政党・選挙・レファレンダム法 7 章（レファレンダムの章）の適用・特則及び改正、投票運動期間などが定められている。

*3 「2000 年政党・選挙・レファレンダム法」

レファレンダムの運動規制等を定める一般法。投票権者・投開票手続等については、レファレンダムの実施ごとに制定される実施法（2016 年の国民投票の際は、上記 2015 年 EU 国民投票法）で定める。また、その実施法の中において一般法の特例（例：支出限度の引上げ）を定めることもある。

3 放送メディアに対する規制

- 商業放送においては、
 - (1) 一般的に「政治的宣伝」が禁止されている（2003 年通信法）。
⇒ 投票運動における「スポット CM」なども全面禁止。
 - (2) ただし、レファレンダムの期間においては、主導運動者に限り、例外的に、その与えられた無料放送枠において投票運動放送をすることが認められている。
- 公共放送（BBC）においては、政府との合意書によって、主導運動者のための投票運動放送を流すことが義務付けられている。
- ※ 上記の結果、英国の国民投票においては、放送メディアを利用して投票運動を行うことができるのは、主導運動者に限られていることとなる。

【参考：2000 年政党・選挙・レファレンダム法による投票運動規制の概要】

規制項目	概要
投票運動に対する公的助成	○レファレンダムの設問に対して投票する各選択肢の見解を代表する「 <u>主導運動者</u> 」を選挙委員会が選択肢ごとに 1 つ指定し、公的助成（60 万ポンド（約 9,060 万円）を上限とする助成金、放送枠の無償利用等）
投票運動に関する支出制限	○ 1 万ポンド（約 151 万円）超の支出をしようとする場合は、 <u>選挙委員会</u> に対して届出を行い、「 <u>認定運動者</u> 」の地位を得る必要がある（1 万ポンドまでの支出は自由） ○主導運動者の支出限度額は、500 万ポンド（約 7 億 5,500 万円）。政党の支出限度額は、直近の総選挙での得票率に応じて、50 万～500 万ポンド（約 7,550 万～7 億 5,500 万円）の範囲で決定
レファレンダムに関する寄附の規制	○投票運動に関する寄附ができるのは、「 <u>寄附認容者</u> 」の登録を通じて身元を明らかにし得る者のみ
収支報告義務	○認定運動者（主導運動者・政党を含む）に対して以下の義務 ・レファレンダムから原則 3 か月以内に選挙委員会に収支報告 ・総額 7,500 ポンド（約 113 万円）超を寄附した者の報告
頒布する文書の責任表示	○文書を頒布する場合、当該文書に、①印刷者、②出版責任者、③総責任者の氏名と住所を表示
政府の活動範囲の規定	○レファレンダム実施日の 28 日前以降、公的機関による資料の配布は禁止 ○レファレンダムへの参加促進などの活動が期待される選挙委員会は、この禁止の適用から除外

3 令和3年改正法の検討条項

令和3年6月、憲法改正国民投票の投票人の投票しやすい環境を整えるために必要な措置を講ずることを目的として、「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律」(令和3年法律第76号)が成立したが、同法附則4条に設けられた検討条項において、同法の施行後3年を目途に「国民投票運動等のための広告放送の制限」等について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとされた。

附 則

(検討)

第4条 国は、この法律の施行後3年を目途に、次に掲げる事項について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

- 一 投票人の投票に係る環境を整備するための次に掲げる事項その他必要な事項
 - イ 天災等の場合において迅速かつ安全な国民投票（日本国憲法の改正手続に関する法律（次号イにおいて「国民投票法」という。）第1条に規定する国民投票をいう。同号において同じ。）の開票を行うための開票立会人の選任に係る規定の整備
 - ロ 投票立会人の選任の要件の緩和
- 二 国民投票の公平及び公正を確保するための次に掲げる事項その他必要な事項
 - イ 国民投票運動等（国民投票法第100条の2に規定する国民投票運動又は国民投票法第14条第1項第1号に規定する憲法改正案に対する賛成若しくは反対の意見の表明をいう。ロにおいて同じ。）のための広告放送及びインターネット等を利用する方法による有料広告の制限
 - ロ 国民投票運動等の資金に係る規制
 - ハ 国民投票に関するインターネット等の適正な利用の確保を図るための方策

三 諸外国の状況

1 制定時の調査

憲法改正国民投票法制定に先立ち、平成 16 年 8 月から 9 月にかけて、衆議院法制局により、各国の国民投票制度について、在外日本国大使館及び在日各国大使館を通じた調査が実施された²⁴。この調査によれば、テレビ・ラジオを用いた投票運動については、スイス、フランスなど 12 か国において何らかの規制が設けられている一方、エストニア、オーストラリアなど 16 か国では規制がないとのことであった(有効回答数 28 か国)²⁵。憲法改正国民投票法は、このような調査結果も踏まえ、「国民投票運動はなるべく自由に」という思想に立った上で、立案されたものである。

2 現在の諸外国における投票運動に係る「広告放送規制」

現在の諸外国における投票運動に係る「広告放送規制」の概要は、以下のとおりである²⁶。

	広告放送 (CM) 規制	無償の放送枠の付与
米国 (州民投票、住民投票)	・州や地方自治体によって異なるが、全体の傾向としては、 広告放送は原則として自由	—
カナダ	・投票日の前日及び当日は、国民投票で問われている事項に賛成又は反対のための 広告放送は禁止	・投票日の18日前から2日前にかけて、登録運動者に 無償の放送枠を付与 (賛成の登録運動者と反対の登録運動者に対して平等に配分)
英国	・一般的に「政治的宣伝」が禁止され、 投票運動としての広告放送も禁止	・主導運動者(選挙委員会が選択肢ごとに1団体を指定)に 無償の放送枠を付与
フランス	・一般的に政治的性格を有する 広告放送が禁止され、国民投票に関する広告放送も禁止	・2005年の国民投票に際し、認定運動者に 無償の放送枠を付与 (放送枠(140分)を、各認定運動者に10分ずつ均等に配分した後、国会議員数等を基に比例配分)
スイス	・国民投票の対象事項に関する 広告放送は禁止	・放送局が運動者に 無償の放送枠を付与 することは許容(ただし、枠が付与されている実態はない)
アイルランド	・一般的に政治目的の 広告放送が禁止され、国民投票に関する広告放送も禁止	・放送局は、 時間配分の各党公平な取扱い を条件に、政党に 無償の放送枠を付与 することが可能 <<参考>> ・中立的な第三者機関(国民投票委員会)が情報提供
<<参考>>日本	・投票日の14日前から投票日まで、 国民投票運動のため広告放送は禁止 ・放送法4条(政治的公平など)・5条(番組基準)、 考査ガイドライン(民放連)	・国会に設置される 国民投票広報協議会 による 広報放送 に、政党等の 意見放送枠 (賛成及び反対の政党等に対して同等の利便を提供)

²⁴ 調査結果については、「各国の国民投票に関する調査結果の概要(未定稿)」衆憲資第 71 号(平成 17 年 10 月)を参照。

²⁵ 衆憲資第 71 号・前掲注 24・18 頁

²⁶ 三輪和宏「諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動—スポット・コマーシャルと無償広告放送枠の付与を中心に—」レファレンス 714 号(2010 年)、カナダ司法省 HP「Referendum Act (S.C. 1992, c. 30)」(<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-4.7/FullText.html>)、井田敦彦「アイルランドにおける憲法改正の手續と事例」レファレンス 816 号(2019 年) 34~35 頁、井田敦彦「アイルランドにおけるオンライン政治広告の規制をめぐる動向—憲法改正国民投票の観点から—」レファレンス 852 号(2021 年) 54~55 頁を基に作成。

① 米国²⁷

全国的な国民投票の事例は存在しないが、州民投票や地方自治体の住民投票は盛んに行われている。

州民投票・住民投票における投票運動の制度については、州や地方自治体によって異なるが、全体の傾向としては、広告放送の禁止やその放送回数制限及び内容の規制は、原則としてなされていない。このように極めて自由度の高い制度となっている背景には、言論又は出版の自由を制限する連邦法の制定を禁じ、自由な言論や出版を極めて広範に保障していると解釈されている合衆国憲法修正1条の存在があるとされる。なお、無償の放送枠が運動者に与えられるという制度は存在していない。

② カナダ²⁸

カナダでは、国民投票に関する広告放送が容認されている。ただし、投票日の前日及び当日については、国民投票で問われている事項に賛成又は反対のための広告放送が禁止されている（国民投票法27条1項）。なお、一定の要件を満たす放送局は、投票日の18日前から2日前にかけて、登録運動者（5,000カナダ・ドル（約46万円²⁹）を超える支出をしようとする個人又は団体であって、連邦選挙庁長官（Chief Electoral Officer）によって登録されたもの）に対し、プライムタイムに合計3時間の無償の放送枠を付与することが義務付けられている（同法13条、21条1項）。この無償の放送枠は、国民投票で問われている事項に賛成の登録運動者と反対の登録運動者に対して平等に配分される（同法22条1項）。

③ 英国³⁰

→前掲「二 2（2）〈参考〉英国の2016年国民投票における投票運動の規制について」（38頁）参照

英国では、2003年通信法において「政治的宣伝」が一般的に禁止されており（321条2項）、また、この政治的宣伝には「選挙又は国民投票の結果に影響を与える宣伝」が含まれる（同条3項a号）ことから、民間商業放送においては、投票運動としての広告放送が禁止されると解されている（公共放送である英国放送協会（BBC）には、国内放送の場合、広告放送が存在していない。）。

なお、投票期間においては、主導運動者（選挙委員会（Electoral Commission）が国民投票の選択肢ごとに1団体を指定）に対し無償の放送枠が与えられ、投票運動放送³¹をすることが認められている（2000年政党・選挙・レファレンダム法108条、110条4項、127条）。この投票運動放送の割当て、時間、頻度については、通信庁（Ofcom: Office of Communications）の定める規則によることとされている（2003年通信法333条）。また、BBCについては、政府との合意書³²の中で、主導運動者のための投票

²⁷ 三輪・前掲注26・55～56頁を基に作成。

²⁸ 三輪・前掲注26・51頁、カナダ司法省HP・前掲注26を基に作成。

²⁹ 1カナダ・ドル＝約91円（報告省令レート（令和4年3月分））で換算。

³⁰ 三輪・前掲注26・57～61頁を基に作成。

³¹ 「投票運動放送」とは、投票において問われている質問に関連して、特定の結果を促進し、若しくは獲得する意図をもって行われる運動を推進することなどを目的（若しくは主たる目的）とする放送又はそのように相当程度推測される放送を指す（2000年政党・選挙・レファレンダム法127条2項）。

³² BBC HP「An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport

運動放送について通信庁が規則を定め、BBC がその規則を遵守することが規定されている。

④ フランス³³

フランスでは、「情報伝達の自由に関する 1986 年 9 月 30 日法律第 86-1067 号」において、政治的性格を有する広告放送を流すことが全面的に禁止されている（14 条 2 項）。そのため、国民投票に関する広告放送をテレビ・ラジオで流すことも当然に禁止される³⁴。この場合、同条の趣旨から、国民投票運動を主に展開する政党や政治団体だけでなく、経営者団体や労働組合などによる広告放送も全面的に禁止される。

なお、直近の 2005 年の EU 憲法条約の承認に関する国民投票に際し、投票運動に関するデクレ（国民投票のための投票運動に関する 2005 年 3 月 17 日デクレ第 2005-238 号）が定められたが、そのデクレにおいて、認定運動者（5 人以上の国会議員が所属しているか、直近の全国レベルの選挙において 5%以上の得票率を得た政党又は政治団体であって、憲法院の意見を徴した後にアレテ（行政命令）により投票運動者として認定されたもの）に対し、無償の放送枠が付与された。この無償の放送枠については、公共放送のテレビ局及びラジオ局において、各々全体で 140 分の放送枠が付与されたが、この 140 分は、まず、各認定運動者に 10 分ずつ均等に配分され、残りの時間は、半分は国会議員数、もう半分は直近の全国レベルでの選挙であった欧州議会選挙における得票数を基にして、それぞれ比例配分された。また、具体的な放送日時は、くじ引きを用いて視聴覚高等評議会（CSA: Conseil supérieur de l'audiovisuel）によって決定された。

⑤ スイス³⁵

スイスでは、「ラジオ及びテレビに関する 2006 年 3 月 24 日連邦法」において国民投票の対象事項に関する広告が禁止されている（10 条 1 項（d））ため、国民投票に関する広告放送をテレビ・ラジオで流すことも禁止される。なお、同法における「広告」とは有料のものに限られるため、国民投票において無償の放送枠を運動者に与えることは許容され、放送局独自の判断で付与される可能性は残されているとされる（ただし、国民投票において、このような枠が付与され、使用されているという実態は存在しない）。

and the British Broadcasting Corporation」 (http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/agreement.pdf)

³³ 三輪・前掲注 26・61～67 頁を基に作成。

³⁴ なお、「選挙法典」において、選挙が行われる月の初日の 6 か月間前から投票日までの間、出版物又は視聴覚通信の手段を用いた商業広告を、選挙宣伝を目的として利用することが禁止され（L.52-1 条 1 項）、この規制が国民投票にも適用されている（L.558-46 条 1 項 1 号）（奥村公輔「フランスの国民投票運動におけるインターネット利用の規制」レファレンス 852 号（2021 年）41～43 頁）。

³⁵ 三輪・前掲注 26・67～70 頁を基に作成。

⑥ アイランド³⁶

アイランドでは、2009年放送法において一般的に政治目的の広告放送が禁止されている(41条3項)。そのため、国民投票に関する広告放送も禁止される。ただし、放送時間の配分において各党を公平に取り扱うことを条件に、政党による意見放送が認められている(41条5項)。

さらに、放送分野の監督機関であるアイランド放送庁(BAI: Broadcasting Authority of Ireland)が2019年に策定した「国民投票の報道に関する指針」³⁷において、放送事業者は、国民投票の問題を扱うと解釈されるおそれのある内容又は同法第41条第3項の規定に反して政治目的を伴うと合理的に考えられるおそれのある内容が広告に含まれないようにするものとされ、また、政党による意見放送を国民投票運動の期間中に放送する場合には、賛否の意見に割り当てられる放送時間が同等となるようにしなければならないとされている。なお、政党による意見放送については、これが広告に該当しないことを確実にするため、無償とすべきとされている³⁸。

なお、1998年国民投票法において、国民投票委員会(Referendum Commission)³⁹と呼ばれる中立的な第三者機関が、テレビ・ラジオを通じた情報提供を行うことが定められている(3条1項)。これは、あくまで情報提供であるので、厳密には国民投票運動ではないが、効果としては投票運動に類似する効果も持っていると言われる。⁴⁰

³⁶ 三輪・前掲注26・53～54頁、井田「アイランドにおけるオンライン政治広告の規制をめぐる動向一憲法改正国民投票の観点から一」・前掲注26・54～55頁を基に作成。

³⁷ 2009年放送法において、アイランド放送庁は放送事業者が遵守すべき「放送規範」を作成することとされており(42条)、同庁が作成した「ニュース及び時事問題における公平性、客観性及び中立性に関する規範」によれば、選挙及び国民投票の報道は、同庁の指針等に従うものとされている(井田「アイランドにおけるオンライン政治広告の規制をめぐる動向一憲法改正国民投票の観点から一」・前掲注26・54頁)。

³⁸ 井田「アイランドにおける憲法改正の手續と事例」・前掲注26・34～35頁

³⁹ 国民投票委員会は、国民投票が行われるごとに設置されており、委員長(最高裁判所の判事経験者など)と4人の委員(原則として、会計検査院長官、オンブズマン、両議院の事務総長)で構成される。国民投票委員会は国民投票の内容を説明し、国民意識を高め、投票を促進することを主たる任務とし、具体的には、内容の一般的な説明等を含む資料を準備し、テレビ、ラジオ、電子メディアを含め、最もよく投票権者の注意を引くと考えられる方法によって資料を公表・配布することとされている。なお、可能な限り、用いる方法が視覚・聴覚障害者に配慮したものであるようにすることとされている。(井田「アイランドにおける憲法改正の手續と事例」・前掲注26・32頁)

⁴⁰ この情報提供においては、①投票の選択肢(賛成・反対等)に応じた運動者の主張・考え方が運動者自身により発言され、それらがつなぎ合わせられて流されたケースもあれば、②選択肢ごとの運動者の主張・考え方までは踏み込まずに、より一般的な解説番組として国民投票委員会が編集して流されたケースもある(三輪・前掲注26・54頁)。

第二部 メディア環境の変化とその影響（「デジタル・デモ
クラシー」の観点から）

序論 インターネットを利用した国民投票運動の在り方

憲法改正国民投票法では、国民投票運動のためのテレビ・ラジオの広告放送が投票日前2週間に限って禁止されている（憲法改正国民投票法 105 条）ものの、インターネットを利用した国民投票運動については、何ら規制は設けられていない。

現在、国会では、憲法改正国民投票におけるインターネットを利用した国民投票運動の在り方について、検討の必要性が指摘されており、令和 3 年に成立した日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律（令和 3 年法律第 76 号）では、施行後 3 年を目途に「国民投票運動等のためのインターネット等を利用する方法による有料広告の制限」、「国民投票に関するインターネット等の適正な利用の確保を図るための方策」等について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとされた（附則 4 条）。

本資料では、憲法改正国民投票に係る議論に資する観点から、インターネットを取り巻く環境の変化（→一）とそれが民主主義に及ぼす影響（→二）、各国及び我が国における主な取組（→三）について概観する。

なお、インターネットを取り巻く環境の変化が及ぼす影響は、憲法改正国民投票にとどまらない論点となる可能性がある点に留意が必要である。例えば、インターネット広告に関する論点は、国民投票固有の問題にとどまらず、インターネット広告一般に関わる論点となる可能性があり、議論に際しては、両者を区別する必要がある。

（参考）憲法改正国民投票法制定時（平成 18～19 年）における若干の議論

憲法改正国民投票法の制定時、国会では、インターネット規制について次のような議論がなされていた。

第 165 回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 18 年 11 月 2 日

○糸川正晃委員（国民新党） …今、インターネットを利用した投票運動というのは公選法において規制されておるわけですが、与党案、民主党案の双方の国民投票法案においては何ら規制をされておりません。最近では個人がブログ等を使って情報を提供することも非常に多くなっておりまして、影響力の大きい個人がブログで虚偽の情報を流された場合とか、そういう場合に削除請求もできないということは非常に不当ではないのかなというふうに考えるわけですが。他方、国外からの発信もあるということもございますので、ネットの規制は実際には困難を伴うのではないかなというふうな気もいたします。

そこで、インターネットの規制についての考え方を最後に双方から聞きたいというふうに思います。

○加藤勝信議員（自公原案提出者・自民） 与党案におきましては、文書に関しても、あるいは放送に関しても、投票期日前 7 日〔事務局注：成立した法律では、投票期日前 14 日（憲法改正国民投票法 105 条）〕の放送制限というのがありますけれども、含めて国民投票運動に対するいわば手段について基本的に規制はしないという形をとっておりまして、御質問のインターネットについても規制は設けられておりません。

そもそも、今お話がありましたように、外国からも含めて、実際に規制をするということが非常に難しいという問題。それから他方で、仮にそういうような不適切なものがあっても、今度は逆に、いわば反論していくという手段がインターネット上でも用意をされている、こういうことで是正をしていくということが期待できるのではないかと。

そして、やはりこうしたインターネットも含めて国民投票運動そのものが適切かどうかということ判断し、また規制をするということは、国民投票運動そのものの効果といいますか、要するに伸び伸びと国民投票運動をしていただける、それに対して逆に萎縮効果を与えてしまうのではないか、こういう観点から、インターネットについても規制を設けないということにしたところであります。

○園田康博議員（民主原案提出者・民主） 私ども民主党も、この点については同じく規制を設けておりません。一般の公職選挙法についても、私ども民主党は、インターネットの活用による選挙の解禁ということを求めていくというところで現実に今動き出そうとしておるところでございます。

その延長線上で、この国民投票法につきましても、当然のごとく、インターネットが自由な意見交換の場になったり、あるいは情報発信の場になったり、そういったところにはなり得るであろうということで、国民投票運動の一環としてこれが幅広く解禁されていくべきであろうという観点に立っております。

先ほど、恐らくこういう規制がないからこそ、何か誹謗中傷するようなことが書かれた、あるいは虚偽の事項があったときには、それを改善するあるいは禁止をさせるような規制を逆に設けなければいけないのではないかとこのように私は受け取ったわけであります。しかしながら、だからといって、そこにまた新たな規制を設けるということになれば、これは人を、あるいはその人を対象としたものではないということからすれば、恐らく、念頭に置かれているような誹謗中傷するようなものというのは御心配にはならなくてもいいのかなと。

そのかわり、同じような、インターネットを使つての逆の情報発信というものは自由にできるわけでありますので、そういう誹謗中傷のようなものがあれば、また逆のところからのそういう情報発信をインターネット上で行っていくということも、あわせて議論がその場でもさらに自由にできるという環境はつくっていかねばいけないなというふうに思っています。

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 5 月 11 日

○藤末健三委員（民主） …私が懸念しますのは、海外からこの憲法の改正についていろんな情報が流れてくるのではないかなと。そういうインターネットを通じて海外から、国内の法律では規制できない海外からいろんな情報が流れてくるものに対してどのように対応するかということについて、ポイントを短くお答えいただければと思います。お願いいたします。

○船田元議員（発議者・自民） …海外からのインターネットのアクセスがあり、そしていろいろな虚偽であるとか扇動するということがあるかもしれませんが、これはなかなか、海外に拠点を置いたものからの配信といいたししょうか、そういうことについては、現時点においてそれを阻止する手段というのは非常に限られる、あるいはないのかもしれませんが。そういうことについては、なお今後検討する余地は残っておりますが、この法案の提出時点におきましてはそのことについては特に触れることなくやらせていただいたと、こういうことでございます。

一 インターネットを取り巻く環境の大きな変化

1 環境変化の主な諸相

(1) スマートフォンの普及とSNSの利用の増加

我が国では、2000年代以降のブロードバンドとモバイルインターネットの普及によりインターネットの利用者が増加し、さらに、2010年代のスマートフォンの急速な普及により、インターネットアクセス端末のパーソナル化、モビリティ化が進み、その使われ方も多様化している¹。

① スマートフォンの普及

平成9年に携帯電話向けインターネット接続サービスが提供されて以降、インターネットへの接続にモバイル端末を利用する者の割合は急速に伸長し、平成22年には、国内で初めてモバイル端末からのインターネット利用者数がパソコンからの接続者数を超えた²。

さらに、同年頃からスマートフォンの普及が始まり³、スマートフォンの個人保有率は、令和2年時点で69.3%に達する⁴。スマートフォンの特徴は、多重的な機能と利便性にあり、小さなパソコンと携帯電話の両方の性格を有している⁵。

② SNSの利用の増加

インターネットが高速化、モバイル化したことから、様々なコンテンツが登場し、その用途は多様化しており、特に、スマートフォンの普及と軌を一にするように利用が増加してきたのがソーシャルネットワーキングサービス（SNS）⁶である⁷。

インターネットの利用目的を見てみると、憲法改正国民投票法制定時の平成19年には、「電子メールの受発信」や「企業・政府等のホームページ（ウェブ）・ブログ（ウェブログ）の閲覧」が主な目的として挙げられ、「SNSの利用」は、携帯電話で1.6%、パソコンで3.8%に過ぎなかった⁸。しかし、令和2年には、「電子メールの送受信」（77.7%）、「情報検索」（76.4%）に次いで「SNSの利用」（73.8%）が挙げ

1 総務省『平成30年版 情報通信白書』156頁

2 総務省『令和2年版 情報通信白書』8頁

3 総務省・前掲注1・157頁

4 総務省HP「報道資料 令和2年通信利用動向調査の結果」2021年6月18日 (https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/210618_1.pdf)

5 総務省『平成29年版 情報通信白書』2頁

6 平成29年通信利用動向調査では、「ソーシャルネットワーキングサービス（SNS）」とは、「インターネット上の交流を通じて社会的ネットワーク（ソーシャルネットワーク）を構築するサービスのことである。FacebookやTwitter、LINEなどが代表的」とされている。なお、SNSをはじめブログ、動画共有サイトなど、利用者が情報を発信し、形成していくメディアは、「ソーシャルメディア」と呼ばれている。（総務省・前掲注1・158～159頁）

7 総務省・前掲注1・158頁、総務省・前掲注5・6頁

8 総務省HP「報道資料 平成19年『通信利用動向調査』の結果」2008年4月18日 (https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/080418_1.pdf)

られており、13歳から49歳までに限ると、インターネット利用者に占めるSNS利用者の割合は、8割を超える⁹。

(2) プラットフォームの存在

① 「プラットフォーム」とは

SNS等の多様なサービスが登場し利用が広がっている要因の一つとして、プラットフォームの存在が挙げられる¹⁰。「プラットフォーム」という用語については、様々な場面で各様に用いられており、明確な定義が定着しているわけではないが¹¹、ネット広告、ネット市場、検索エンジン、SNS、アプリ市場、決済システム等の広範なネット上の活動の基盤であり、ネット上のサービスはプラットフォームがあって初めて提供可能になるものが多い¹²。

プラットフォームを提供するICT企業（プラットフォーム事業者）としては、GAFA（Google、Amazon、Facebook、Apple）と呼ばれる米国企業の一群や、BAT（Baidu、Alibaba、Tencent）と呼ばれる中国企業の一群などがある¹³。

② 表現の自由を支えるプラットフォーム

「インターネットの登場によって、誰もが、コスト、時間、場所の制約を越えて、簡単に、安価に、広く、情報を発信し、また情報を受け取り、相互に考えや意見を交わして深めることができる」ようになり、「このことによって、個人がさまざまな考え方や価値観に触れながら自己の人格を形成又は発展させるという点において、また、多様な価値観を抱く人々が相互に議論を重ねることを通じて民主的な審議と決定のプロセスが機能するという点においても、インターネットを通じたコミュニケーションの発達によって、『表現の自由』の価値を、より多くの人々が実質的に享受できる時代になったと評価できる」とされている¹⁴。さらに、インターネット上の表現活動は、何らかの形で媒介者の助力を得て行われており（例えば、検索サイトを使った情報収集、SNS等を通じた情報発信・共有など）、インターネット上の情報流通を媒介するプラットフォーム事業者によって、利用者の表現の自由や知る権利が支えられている¹⁵。

③ プラットフォーム事業者の提供するサービスの特徴

(ア) 両面市場

SNS等は、無料で利用できるコミュニケーションツールであるが、そのビジネスモデルを成り立たせているのは、利用者の行動履歴を中心としたデータであり、

⁹ 総務省 HP・前掲注 4

¹⁰ 総務省・前掲注 5・35 頁

¹¹ 曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説〔第2版〕』（弘文堂、2019年）85頁〔林秀弥執筆部分〕

¹² 総務省・前掲注 5・35 頁

¹³ 総務省『令和元年版 情報通信白書』67頁

¹⁴ ヤフー株式会社 HP「検索結果とプライバシーに関する有識者会議 報告書」2015年3月30日（https://s.yimg.jp/i/docs/publicpolicy/blog/20150330/Search_results_and_privacy.pdf）6頁

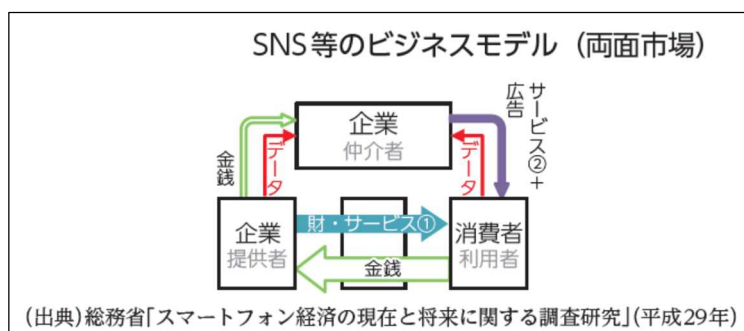
¹⁵ 成原慧「プラットフォームはなぜ情報法の問題になるのか」法学セミナー783号（2020年）58頁

それを用いた広告（後掲「2 インターネット広告の概要と特徴」（51 頁）参照）である¹⁶。

具体的には、プラットフォーム事業者の提供するサービスには、利用者からデータを収集し、それを活用するものが少なくなく、プラットフォーム事業者は、アカウントの作成の際に入力を求める利用者の情報のほか、検索を行った語、サイトの閲覧履歴、動画の視聴履歴、SNS での投稿内容、「いいね」を付けたサイトといった情報から利用者の関心事項や趣味などを推測・把握している¹⁷。

他方で、特定の利用者にアプローチしたいサービス提供者は、プラットフォーム事業者を通じて当該サービスに興味を抱く利用者にターゲットを絞って広告を行うことができる。さらに、カスタマイズを重ねることで精度を向上させ、プラットフォーム事業者はよりリアルタイムに近い形で供給と需要とのマッチングを行うことができるとされる。¹⁸

このような取引形態は、「両面市場」（2 組の経済主体が仲介者やプラットフォームを通じて相互に作用する市場¹⁹）とも呼ばれる（そのイメージについては、下図参照）。



(出典)総務省『平成 29 年版 情報通信白書』33 頁(図表 1-2-3-14)

(イ) アテンション・エコノミー（関心経済）

インターネットの普及により創造された情報過多の世界では、人々が払える関心や消費時間が情報量に対して希少となるため、魅力的なコンテンツを提供して利用者の関心を引きつけ、これを広告主に販売することで収益を得るビジネスモデルが成り立つとされる。このようなビジネスモデルは、「アテンション・エコノミー（関心経済）」と呼ばれ、閲覧数（ページビュー）やウェブページでの滞在時間が経済的利益に直結するため、利用者が反射的にクリックしそうな刺激的なコンテンツが重宝されると指摘されている。²⁰

¹⁶ 総務省・前掲注 5・33 頁

¹⁷ 総務省・前掲注 13・71 頁

¹⁸ 総務省・前掲注 5・33 頁

¹⁹ 総務省・前掲注 5・36 頁

²⁰ 山本龍彦「SNS とフェイクポピュリズム—『関心市場』の社会的デザインを探る」外交 Vol.66 (2021 年) 117 頁

(ウ) ロックイン（囲い込み）効果

プラットフォーム事業者の提供するサービスには、(i) ネットワーク効果（ネットワークへの参加者が多ければ多いほど、そのネットワークの価値が高まり、更に参加者を呼び込むという現象）が働く、(ii) スイッチング・コスト（代替的な他のサービスに乗り換える際に発生する金銭的・手続的・心理的な負担）が高い、(iii) 利用者に関する多数のデータを集めることによりサービスの質が向上し、更に利用者呼び込む、(iv) デジタルデータの複製・提供に関する追加的な費用がほぼゼロであるなどといった特性があるとされる²¹。これらの特性によって、プラットフォームは大量のデータを集積・構造化することで社会に多大な便益を提供する一方で、独占・寡占に至りやすく、「ロックイン（囲い込み）効果」が働きやすいことが指摘されている²²。

(3) ビッグデータとAI

デジタル化の更なる進展やネットワークの高度化、スマートフォンやIoT関連機器の小型化・低コスト化によるIoTの進展により、いわゆる「ビッグデータ」（スマートフォン等を通じた位置情報や行動履歴、インターネットやテレビでの視聴・消費行動等に関する情報、小型化したセンサー等から得られる膨大なデータ）を効率的に収集・共有できる環境が実現されつつある²³。サイバー空間に蓄積されたビッグデータは、AI（Artificial Intelligence、人工知能）²⁴によって分析・活用されており、例えば、スマートフォンでのアプリのカスタマイズや、アルゴリズムを用いた広告配信等が行われるなどの個別化が進んでいる²⁵。

なお、プラットフォーム上では大量の情報が流通することから、プラットフォーム事業者は、AIによるアルゴリズムを活用して情報の流通をコントロールすることが一般的になっている²⁶。

²¹ 総務省・前掲注13・69～72、128～129頁

²² デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（2021年4月27日）37頁

²³ 総務省・前掲注5・53頁

²⁴ AIについて、確立した定義はないが、「AI」とは、人間の思考プロセスと同じような形で動作するプログラム、あるいは人間が知的と感じる情報処理・技術といった広い概念として理解されている（総務省・前掲注13・82頁）。

²⁵ 総務省・前掲注13・186～187頁

²⁶ 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）40頁。ただし、「AI技術により情報の削除等の対応を行う場合には、AIにより誤った判定がなされ、本来は削除されるべきでない情報まで過剰に削除されてしまう可能性や、アルゴリズムにより不当に表示順位が低くなってしまうなどの可能性」があるという（同頁）。

2 インターネット広告の概要と特徴

(1) インターネット広告の概要

① インターネット広告の種類

パソコンやスマートフォンなどのデジタルデバイス上の Web サイトやアプリ、メールなどのメディアには、画像やテキスト（文字）、動画などの形式で、様々な広告が掲載されている。これらの広告は、インターネット広告やデジタル広告と呼ばれるが、取引手法に応じて次のように分類される²⁷。

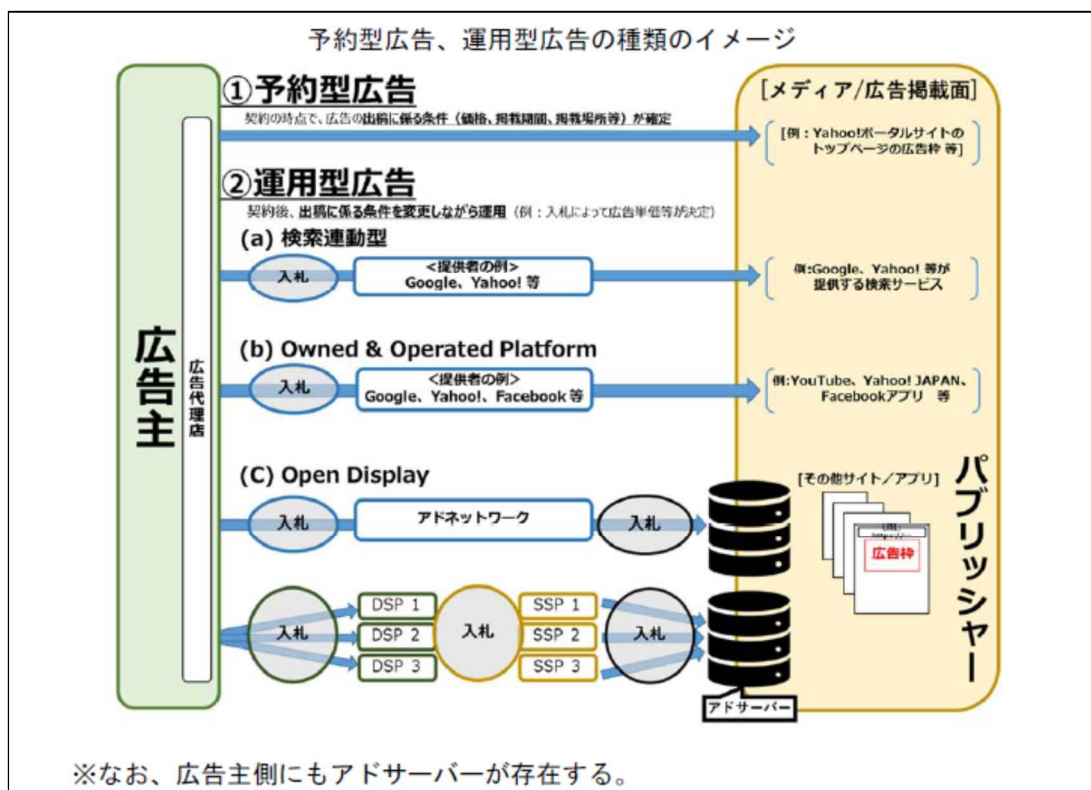
予約型広告	契約の時点で出稿に係る配信条件（価格、掲載期間、掲載場所など）が確定する広告。
運用型広告	契約後、出稿に係る配信条件（価格、掲載期間、掲載場所など）を変更しながら運用される広告（入札によって広告単価等が決定）。検索連動型広告、Owned & Operated Platform 広告、Open Display 広告に分類される。
検索連動型広告 (リスティング広告)	検索サイト（Google 検索、Yahoo! 検索など）でキーワードを入力して検索した際に、検索結果と共に（通常は検索結果の一覧の上部及び下部に）表示される広告のうち、検索語句に連動して配信されるもの。
Owned & Operated Platform 広告	ウェブサイトや SNS 等の媒体（例えば、YouTube、Yahoo! Japan、Facebook、Instagram、LINE、Twitter）を所有・運営するプラットフォーム事業者（パブリッシャー（媒体社））が、広告主（広告代理店）からの依頼を受けて、直接自社の媒体に掲載する広告。
Open Display 広告	広告主（広告代理店）とパブリッシャー（媒体社）の間に DSP ²⁸ や SSP ²⁹ といった様々なプラットフォーム事業者や広告仲介事業者が介在して、媒体に掲載される広告。
成果報酬型広告	インターネット広告を閲覧した利用者があらかじめ設定されたアクション（商品やサービスの購入等）を行った場合に報酬が支払われる広告。

²⁷ 株式会社 CARTA COMMUNICATIONS・株式会社 D2C・株式会社電通・株式会社電通デジタル「2021 年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」2022 年 3 月 9 日（<https://www.dentsu.co.jp/news/item-cms/2022007-0309.pdf>）、公正取引委員会「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（令和 3 年 2 月）11～12 頁、総務省情報通信政策研究所「行動ターゲティング広告の経済効果と利用者保護に関する調査研究 報告書」（平成 22 年 3 月）11 頁、デジタル市場競争会議・前掲注 22・8～9 頁を基に作成。

²⁸ 「DSP（Demand Side Platform）」とは、広告主の広告目的や消費者に関するデータ等に基づいて広告出稿の管理・最適化を行うためのツール又はそのツールを提供する事業者をいう（デジタル市場競争会議・前掲注 22・11 頁）。

²⁹ 「SSP（Supply Side Platform）」とは、パブリッシャー（媒体社）が広告枠の販売の効率化や収益の最大化を図るためのツール又はそのツールを提供する事業者をいう（デジタル市場競争会議・前掲注 22・15 頁）。

なお、予約型広告及び運用型広告のイメージは、下図のとおりである。



（出典）デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（2021年4月27日）9頁

現在の主流となっているのは運用型広告で、インターネット広告媒体費全体に占める割合は85.2%に上り、次いで予約型広告（10.4%）、成果報酬型広告（4.4%）となっている³⁰。

② 拡大するインターネット広告市場³¹

広告は、媒体別に見ると、大きく「マスコミ四媒体広告」（新聞広告・雑誌広告・ラジオ広告・テレビメディア（＝地上波テレビ及び衛星メディア関連）広告）、「インターネット広告」、「プロモーションメディア広告」（屋外広告、交通広告、折込など）の3つに分類される。このうちインターネット広告費は、憲法改正国民投票法制定時の平成19年にはテレビメディア広告費の3分の1程度であったが、平成21年には新聞広告費を上回り、令和元年には初めてテレビメディア広告費を上回った。さらに、令和3年には、社会の急速なデジタル化を背景に、インターネット広告費は、初めてマスコミ四媒体広告費を上回った。

なお、全世界のインターネット広告費は、2018年（平成30年）に初めてテレビ広告費を上回った³²。

³⁰ 株式会社 CARTA COMMUNICATIONS ほか・前掲注 27

³¹ 株式会社電通 HP「NEWS RELEASE 『2021年 日本の広告費』」2022年2月24日（<https://www.dentsu.co.jp/news/item-cms/2022003-0224.pdf>）3、12頁を基に作成。

³² 株式会社電通 HP「NEWS RELEASE 『世界の広告費成長率予測（2018～2020）』を発表」2019年1月11日（<https://www.dentsu.co.jp/news/release/pdf-cms/2019003-0111.pdf>）1頁

(2) インターネット広告の特徴

① プロファイリングによるターゲティング広告

インターネット広告の最大の特徴は、消費者の関心に応じたターゲティング広告であると言われている³³。「ターゲティング広告」とは、利用者に関する何らかの情報を活用して、利用者の興味関心に合わせて表示される広告で、代表的には次のようなものがある³⁴。

種類	特徴・説明
行動ターゲティング広告	利用者のインターネット利用上の行動履歴（Web サイトの検索や閲覧の履歴など）に着目して配信される広告。
検索連動型広告（リスティング広告）	検索サイト（Google 検索、Yahoo! 検索など）でキーワードを入力して検索した際に、検索結果と共に（通常は検索結果の一覧の上部及び下部に）表示される広告のうち、検索語句に連動して配信されるもの。
属性ターゲティング広告	会員登録する際に入力した利用者のプロフィールデータ（年齢・性別・居住地などの属性）を参考にして配信される広告。
コンテンツ連動型広告	利用者が閲覧しているウェブサイトのキーワード、文意、画像などを AI が自動で解析し、ウェブサイトの内容に沿った広告を配信する手法を用いた広告。

このうち、行動ターゲティング広告は、広告配信に際し、Web サイトの閲覧履歴や購買履歴から利用者の趣味嗜好等のプロファイリング（後掲「**二 2 (1) 「プロファイリング」とは**」（58 頁）参照）が行われる³⁵。

ターゲティング広告は、効率的な広告を配信できるというメリットがあり、利用者が自らに興味、関心がある広告を受領できるという利便性があるとされる³⁶。特に、行動ターゲティング広告については、従来、広告の運用担当者に委ねられていたターゲティング分析が、大量かつ複雑なデータ分析に強みがある AI に代替されることで、精度の高いターゲティング広告を配信することが可能になり、高い効果が期待されるという³⁷。

その一方で、行動ターゲティング広告は、用いられ方によっては消費者の意思決定に重大な影響を及ぼすおそれがあることが指摘されており、具体的には、行動ターゲティング広告には消費者心理を巧みに利用しつつ消費者の意思決定に介入する側面があり、特に消費者の置かれた状況（脆弱な状態）を見計らってマーケティングを仕掛けた場合、それによって締結された契約が消費者の自由な意思に基づく

³³ 「デジタル広告 複雑な取引」（読売新聞、2020 年 6 月 17 日）

³⁴ 公正取引委員会・前掲注 27・11、98～99 頁、総務省情報通信政策研究所・前掲注 27・9 頁を基に作成。

³⁵ 古谷貴之「AI と自己決定原理」山本龍彦編著『AI と憲法』（日本経済新聞出版社、2018 年）132 頁

³⁶ 渡邊涼介『データ利活用とプライバシー・個人情報保護—最新の実務問題に対する解決事例 108』（青林書院、2020 年）232 頁

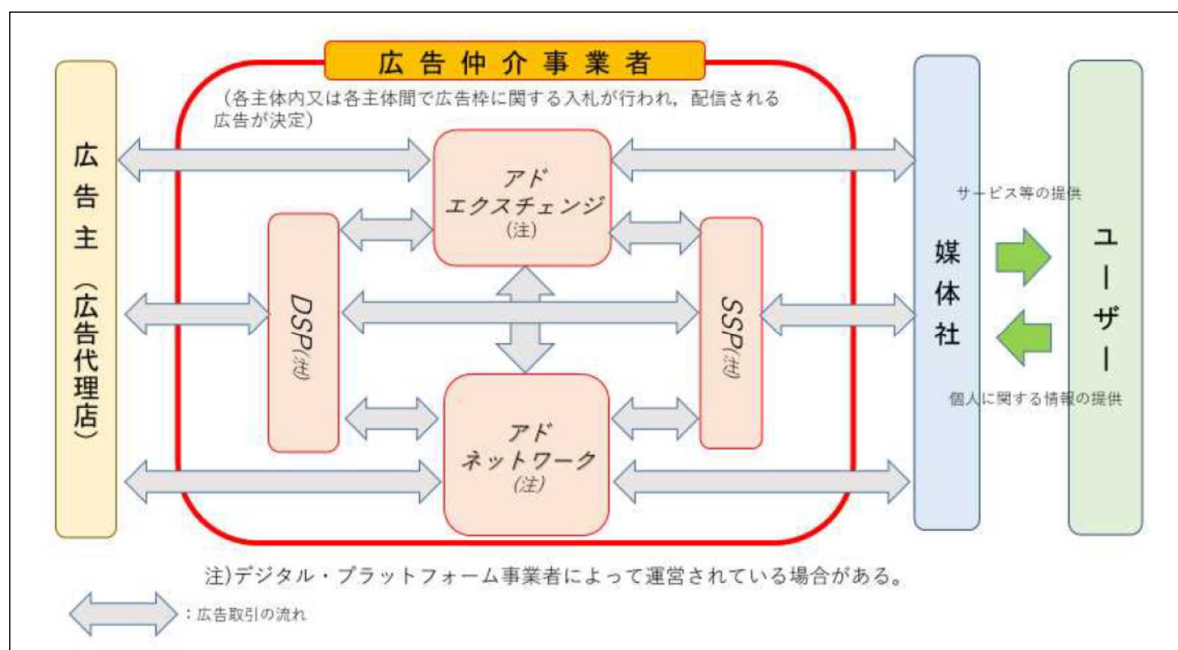
³⁷ 古谷・前掲注 35・133 頁

言えるかどうかについて、重大な疑義が生じる、とされる³⁸。

また、パーソナル・データの取得やデータに基づく属性・嗜好の推定（プロファイリング）に対する懸念もあり、消費者の約 7 割弱が、ターゲティング広告を受け取ることを煩わしいと感じている状況にあるとも言われている³⁹。

② 複雑なインターネット広告市場⁴⁰

近年、インターネット広告の出稿・配信において効率化・自動化が進み、多数の広告事業者が参入・連携しているが⁴¹、市場のシステム全体が複雑であり、かつ極めて変化が速く、一般消費者はもちろん、広告主やパブリッシャー（媒体社）でさえも、市場の実態を理解することが困難であると言われている（下図は、Open Display 広告の場合における広告取引のイメージの一例）。



(出典) 公正取引委員会「デジタル広告の取引実態に関する中間報告書」(令和 2 年 4 月) 27 頁(図 11-3)

このように複雑化した市場は、外部から見た場合にその仕組みや実態がどうなっているのか分からず、ブラックボックスのような状態になっていると指摘される。

さらに、プラットフォーム事業者による買収により、メディア、アドサーバー、SSP、DSP 等の垂直統合が進んできている中で、広告主・広告代理店、パブリッシャー（媒体社）、アドテク事業者からみると特定のプラットフォーム事業者を利用せざるを得ない状況が生まれてきているなど、インターネット広告市場における透明性・公正性に関する懸念や、競争制限行為等の懸念が指摘されている。

³⁸ 古谷・前掲注 35・122～123、132～135 頁

³⁹ デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」(2020 年 6 月 16 日) 2 頁

⁴⁰ デジタル市場競争会議・前掲注 39・2、16、18、48 頁を基に作成。

⁴¹ デジタル市場競争会議ワーキンググループ (第 5 回) 資料 3 (一般社団法人日本インタラクティブ広告協会提出資料)「インターネット広告 (デジタル広告) 市場の適正化の取り組みについて」2019 年 1 月 26 日 (https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi_wg/dai5/siryoku3.pdf) 7 頁

(参考) 交通広告・屋外広告 (デジタルサイネージ) ⁴²

① 交通広告・屋外広告

マスコミ四媒体広告 (新聞広告・雑誌広告・ラジオ広告・テレビメディア広告) やインターネット広告のほかに、交通広告・屋外広告が近年注目されている。これらの広告は、屋外にあるために人が移動途中で接触できることから、意図しなくても目に飛び込んでくる傾向が強く、街や交通の拠点といったパブリックスペースと一体化して、キャンペーンの盛り上がりを自然に感じさせられることが最大の利点とされる。

交通広告は、通勤・通学時が主な接触機会となるため、繰り返し広告に接触する可能性が高くなるという特徴がある。特に、交通機関の中に掲載されるタイプの広告は、接触時間が長くなるため、確実に情報を伝達することができることとされる。

屋外広告は、大形看板やネオンサインなど古くから存在している媒体であるが、最近では、大形ビジョンや建物の外観を活用した媒体など多様化している。

これらの広告は、ポスターの連貼りや駅などのエリアを買い切って大量に出稿することで、更にインパクトを高めることができるとされる。

② デジタルサイネージ

交通広告・屋外広告の領域においてデジタルサイネージ⁴³が注目を集めており、例えば、利用者の動線に沿って駅構内に設置されたサイネージ画面で広告を放映するデジタルサイネージや車内モニターに広告を流す車内デジタルサイネージがある。デジタルサイネージは、もともと高精度な表現や複数の素材の切替、ネットワークによる素材配信に利用されていたが、現在では、ネットワークを介してリアルタイムデータ、カメラ等で得た外部情報を取り込み、それを受けて、表示するコンテンツを変更したり、コンテンツを自動生成したりすることが可能となっている。

③ 近年の交通広告・屋外広告の傾向

令和元年まで、交通広告は、中づりなどの紙媒体の落ち込みを車内・駅構内のデジタルサイネージでカバーする傾向が継続するとともに、タクシー広告の市場が拡大していたという。また、屋外広告は、アナログ看板からデジタルサイネージ・屋外ビジョンへのシフトが顕著だったという。⁴⁴

その後、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、交通広告・屋外広告ともに減少したが、令和3年には、繁華街や主要駅において大型で目立つデジタルサイネージなどに需要が集中しているという⁴⁵。

⁴² 波田浩之『新版 広告の基本』(日本実業出版社、2018年) 117～121、124頁を基に作成。

⁴³ 「デジタルサイネージ」とは、屋外・店頭・公共空間・交通機関などにおいて、ディスプレイなどの電子的な表示機器を使って情報を発信するメディアの総称を指す (一般社団法人デジタルサイネージコンソーシアム HP「デジタルサイネージとは」(<https://digital-signage.jp/about/>))。

⁴⁴ 株式会社電通 HP「NEWS RELEASE 『2019年 日本の広告費』 2020年3月11日 (<https://www.dentsu.co.jp/news/release/pdf-cms/2020014-0311.pdf>) 6頁

⁴⁵ 株式会社電通 HP「NEWS RELEASE 『2020年 日本の広告費』」(<https://www.dentsu.co.jp/news/release/pdf-cms/2021012-0225.pdf>) 6頁、株式会社電通 HP・前掲注 31・3、7頁

二 「デジタル・デモクラシー」の課題(インターネットが民主主義に与える影響)

以上のように、インターネットを取り巻く環境が大きく変化した結果、インターネットが民主主義にも影響を与える、との指摘がある。以下では、その代表的なものとして、「フェイクニュース」及び「プロファイリング」の問題を取り上げる。

1 フェイクニュースの問題

(1) 「フェイクニュース」とは

2016年の米国大統領選挙において Facebook に登録された大量のパーソナル・データが政治的なターゲティング広告に利用され、そうして流通した情報の中にはいわゆる「フェイクニュース」も紛れ込んでいたと指摘されるなど、2016年の英国における EU 離脱を問う国民投票や米国大統領選挙などを契機として「フェイクニュース」が社会問題となった⁴⁶ (下記「[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件」参照)。

[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件

2018年、Facebook に登録された個人情報 が 2016年の米国大統領選挙の選挙運動などに不正に利用されていたことが報じられた。不正に利用されたのは、主に米国民の個人情報で、8,700万件にも上るといふ。この不正利用には、有権者のプロファイリング及びマーケティングを提供するデータ分析・コンサルティング会社であるケンブリッジ・アナリティカ社(以下「CA社」といふ。)が関与したとされた。

CA社らは、Facebook のプロフィール情報、とりわけ「いいね」の情報を用いて個人の性格特性を予測できるとする研究に着目し、投票者のプロファイリング、マイクロターゲティングなどを米国の選挙運動に提供するため、「GSRApp」といふアプリケーションを利用して、このアプリケーション利用者とその「友達」から Facebook 上のプロフィール情報等を収集した。なお、CA社らは、選挙運動に用いることを目的として、収集したデータによりその個人がどのようなパーソナリティであるかを推論するアルゴリズムを作成していた。

この事件に関して、FTC (Federal Trade Commission、連邦取引委員会)により、Facebook に対して 50億ドル(約 5,750億円)の制裁金が課されたほか、CA社に対して収集した個人情報等の消去等を求める審決が行われた。

また、CA社は、2016年の英国における EU 離脱を問う国民投票にも関与していたと報じられており、この国民投票への CA社の関与について、英国議会による調査が行われた。

なお、CA社は 2018年に倒産手続に入っている。

[川西晶大「SNSにおける個人情報の不正利用—ケンブリッジ・アナリティカ事件—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』(2020年)58~60、64~66、70頁、「英議会委員会、EU離脱派団体がCAの協力受けた証拠を公表」(ロイター通信、2018年4月17日)を基に作成。]

※ 1ドル=約115円(報告省令レート(令和4年3月分))で換算。

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、対象範囲についても統一的な考え方があるわけではない。諸外国では、「disinformation (ディスインフォメーション、偽情報)」や「misinformation (ミスインフォメーション、誤情報)」との表現が用いられることもある。⁴⁷

⁴⁶ 水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策—コンテンツ規制以外の道を模索する—」社会情報学 8 巻 3 号 (2020 年) 52 頁、工藤郁子「AI と選挙制度」山本編著・前掲注 35・327 頁

⁴⁷ プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注 26・16~17 頁

【参考】「フェイクニュース」と「ディスインフォメーション」

EU では、いわゆる「フェイクニュース」対策として、「行動規範（Code of Practice on Disinformation）」の策定など様々な対策が講じられているが、「フェイクニュース」ではなく「disinformation（ディスインフォメーション、偽情報）」（＝「検証可能な、虚偽又は誤解を招く情報で、経済的利益を得るため又は公共を欺くことを目的として生成、表示、拡散され、それによって公共への損害が生じ得るもの」）という用語が用いられている。この背景には、「フェイクニュース」という言葉の中にはリスクが比較的低いものから高いものまで含まれ、問題の複雑さを適切にとらえきれないことに加え、「フェイクニュース」という用語が一部の政治家等によって自分たちの気に入らない報道を行う報道機関を攻撃する手段として用いられていることがあるとされる。

〔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）16～17頁、水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策—コンテンツ規制以外の道を模索する—」社会情報学8巻3号（2020年）49頁を基に作成。〕

なお、本資料においては、引用部分を除き、「偽情報」や「誤情報」も含め、便宜上「フェイクニュース」の表記で統一している。

【参考】AI技術などを悪用したディープフェイク

「ディープフェイク」は、「ディープラーニング」と「フェイク」を組み合わせた造語で、現在では、AIを用いて実際には存在しないリアルで高精細な人物の映像・動画を制作する行為や、それらで制作された映像・動画を指すことが多い。

アメリカでは、2019年、連邦議会下院議長の演説を合成・改変した動画がSNSで拡散された問題を受けて、ディープフェイク技術の使用状況について年次報告を作成することを政府に義務付ける法案が連邦議会に提出された（ただし、同法案は、上院で可決されたものの、下院で審議中のみま議会期を終え、廃案となった。）。

〔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）21頁、プラットフォームサービスに関する研究会（第27回）資料3-2（みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社提出資料）「ディープフェイクについて」2021年5月13日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000749422.pdf）を基に作成。〕

（2）民主主義に与える影響⁴⁸

フェイクニュースは、インターネット上に限った問題ではなく、真偽が不明で信頼性の低い情報（例えば、デマや流言飛語など）が人々の間の口コミ等で拡散される事例はこれまでも存在した。しかし、SNS等のプラットフォーム事業者が提供するサービスには、例えば、次の①から⑤のような固有の特性があり、そのことがフェイクニュースの生成・拡散を容易にし、インターネット上においてフェイクニュースの問題を顕在化させる一因になっていると考えられている。

- ① 一般の利用者でも容易に情報発信（書込み）や拡散が可能であり、フェイクニュースも容易に拡散されやすいこと
- ② 多くの利用者がプラットフォーム事業者が提供するサービスを通じて情報を収集・閲覧していることから、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
- ③ フェイクニュースは、SNS上において正しい情報よりもより早く、より広く拡散する特性があることや、SNS上の「ボットアカウント（人間ではなく機械により自動的に投稿を行うアカウント）」が拡散を深刻化させていること

⁴⁸ プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注26・14～16頁を基に作成。

- ④ 「エコーチェンバー」や「フィルターバブル」などの技術的な特性があること⁴⁹
- ⑤ 各利用者の利用者情報の集約・分析によって、ターゲティング広告等による効果的・効率的な利用者へのアプローチが可能であること

フェイクニュースは容易に流通・拡散するため、SNS等の利用者は多様な情報を基に物事を正確に理解して適切な判断を下すことが困難となり、様々な不利益を受けるおそれがある。さらに、政治の分野では、選挙の候補者等に関する不正確な情報の流布によって有権者の理性的な判断が妨げられることで投票結果がゆがめられたり、政治的分断が深まるおそれや、外国政府が誤った情報を流布することで国家安全保障が揺るがされたりするおそれなども考えられている⁵⁰。

さらに、「フェイクニュースの影響はそれに操作されやすい心理的脆弱性を持つ者に選択的に送信されることにより深刻化する」として、後述する「プロファイリング」を問題視する見解もある⁵¹。

【参考】 フェイクニュース拡散の態様と社会に与える影響

コロナ禍において、「トイレットペーパーが不足する」というフェイクニュースが流れて、トイレットペーパーの過剰購入が行われたが、その際の情報の流れを見ると、ソーシャルメディアにおいて、「トイレットペーパーが不足する」というフェイクニュースよりも、「トイレットペーパーが不足するとの情報が流れているが本当は不足しない」という訂正情報の方がはるかに多く拡散していたという。それにもかかわらず過剰購入が行われた原因の一つには、フェイクニュースに騙される人がいるかもしれないから自分も買っておこうという流れがあったのではないかとされる。

また、フェイクニュースの拡散要因としては、エンターテインメントとしての拡散（「トイレットペーパーが不足する」という情報を共有するのではなく、それに関する面白い話題を提供しようという動きなど）とメディアによる拡散があるとされる。

以上から、フェイクニュースはフェイクニュースとして拡散するとは限らず、また、マスメディアがフェイクニュースを拡散し、それが社会的混乱を加速させることもあるという。

〔鳥海不二夫「データから見るデマ拡散の構造」国立国会図書館調査及び立法考査局編『コロナ時代のソーシャルメディアの動向と課題』（2021年）33～35頁を基に作成。〕

2 プロファイリングの問題

(1) 「プロファイリング」とは

様々な個人情報からAIを用いて個人の趣味嗜好、健康状態、社会的信用力、職業適性、内定辞退予測率などの個人的側面を自動的に予測・分析する手法は、「プロファイリング」と呼ばれている⁵²。プラットフォーム事業者は、例えば、検索サービス、動画

⁴⁹ 「エコーチェンバー」、「フィルターバブル」については、後掲「2(2)② フィルターバブルによる政治的分断」（60頁）参照。

⁵⁰ 他方、フェイクニュースの選挙結果への直接的影響については見方が分かれており、また、フェイクニュースの中長期的な影響についての研究は少ないとの指摘も存在する（神足祐太郎『「フェイクニュース」／偽情報問題の現状と対策』国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020年）97頁）。

⁵¹ 宍戸常寿・大屋雄裕・小塚荘一郎・佐藤一郎編著『AIと社会と法—パラダイムシフトは起きるか？』（有斐閣、2020年）318～319頁〔山本龍彦発言部分〕

⁵² 山本龍彦『「完全自動意思決定」のガバナンス—行為統制型規律からガバナンス統制型規律へ？』情報通信政策研究3巻1号（2019年）25頁

共有サービス、メールサービスのそれぞれから得られる利用者の関心事項についてのデータを組み合わせるなど、より多くのサービスから利用者のデータを集めることにより、その利用者のより精度の高いプロファイリングを行うことができる⁵³。

しかしながら、プロファイリングで予測されるものの中には、本人の政治的傾向も当然含まれ得るものであり⁵⁴、後述するように、民主主義が破壊される可能性や投票結果が操作される危険性などが指摘されている。

(2) 民主主義に与える影響

① マイクロターゲティング（政治的なターゲティング広告）

米国では 2004 年の大統領選挙においてマイクロターゲティングという手法が用いられた。「マイクロターゲティング」とは、ターゲットとなる生活者のパーソナル・データを分析し細かなセグメントに分けることによって嗜好や行動パターンを把握し、より効果的な戦略を構築する手法のことで、従来から、性別・年齢・人種といった基本属性に基づく調査は行われてきたが、それらに加えて、居住地・決済履歴・購読視聴履歴などのデータを取得し、ビッグデータとして蓄積・分析すると、予測の精度が向上するという。2008 年及び 2012 年の米国大統領選挙では、マイクロターゲティングの手法が更に洗練され、得票数の予測だけでなく、有権者に合わせて共感を抱くようなメッセージを個別化する手法が展開され、効率的な選挙活動が行われたと言われている。⁵⁵

しかしながら、前述のように、2016 年の米国大統領選挙では、Facebook に登録された大量のパーソナル・データが政治的なターゲティング広告に利用され、有権者の投票行動が操作・誘導されたのではないかと疑われ、このパーソナル・データの利用に関与した CA 社は、英国における EU 離脱を問う国民投票の投票運動にも関与していたと報じられた（前掲「[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件」（56 頁）参照）。また、この大統領選挙では、Facebook 上で、ロシアが背後にいるとみられる偽アカウントが政治広告を掲載し、世論を誘導しようとしていた疑いもあるという⁵⁶。

このようなマイクロターゲティングを用いた選挙運動に対しては、「情報の偏向を生むことに加え、有権者の心理状況に働き掛けて主体的な判断過程を歪め、投票行動を秘密裡に操作・ナッジする点で、同権利〔事務局注：選挙権〕の適切な行使を阻害し、選挙の公正を脅かしうる」との指摘⁵⁷や、「いわゆる『情実』選挙を加速させ得る」との指摘⁵⁸、「個々の有権者に直接働きかけることができるようになった」

⁵³ 総務省・前掲注 13・72 頁

⁵⁴ 水谷瑛嗣郎「SNS と法の交錯点—表現の自由、民主政治の視点から—」国立国会図書館調査及び立法考査局編・前掲注 50・33 頁

⁵⁵ 工藤・前掲注 46・331～333 頁を基に作成。

⁵⁶ 「ロシア関連の偽アカウント 米フェイスブックが閉鎖 大統領選、世論誘導の疑い」（日本経済新聞、2017 年 9 月 7 日夕刊）

⁵⁷ 山本龍彦「ビッグデータ社会とプロファイリング」同『プライバシーの権利を考える』（信山社、2017 年）267～268 頁

⁵⁸ 水谷・前掲注 54・39 頁

結果、「良い政策を提示して有権者を説得することが重要なのではなく、個々の有権者の傾向や認知バイアスをプロファイリングし、どれだけ有権者を心理的に誘導できるかが重要」となり、「民主主義にとってはリスク」であるとの指摘⁵⁹がある。

② フィルターバブルによる政治的分断

人々は、プロファイリング技術によって、オンライン上の行動履歴に基づいてそれぞれが何を望んでいるかを推察されることにより、オンライン上で個別化された情報に囲まれてしまう（例えば、オンライン上でよく見るニュースの傾向から、自分好みのニュースが自動的に選別され、フィード上に「おすすめ」される。）⁶⁰。このような「泡」に囲まれて自分の周囲しか見えなくなる状況は、「フィルターバブル」と呼ばれている⁶¹。このフィルターバブルにより、自分の関心とは異なる情報に触れにくくなり、他の意見が存在することに気付かなくなる可能性をもたらすとされる⁶²。

また、インターネットは個人がより自分に好ましい情報に選択的接触を行える環境であるため、人々は、オンライン上で自分の意見と似たような意見が反響する「エコーチェンバー」に閉じ込められ、徐々に考え方を先鋭化・過激化させる集団分極化を引き起こしやすいとの指摘がなされている⁶³。

これらの結果、「寛容さをもって『他者』の見解に触れること、コミュニティ全体で共通体験を持つことを条件とする民主主義に否定的な影響を与えること」⁶⁴や同質的な言論のみに囲まれ、自らの政治的傾向を極端化させることにより生じる深い政治的な分断が民主主義を破壊する可能性⁶⁵が懸念されている。

一方で、ソーシャルメディアの特性によってフィルターバブルやエコーチェンバーが発生していることを支持する実証的な研究は少ないとも言われ⁶⁶、インターネットの利用が分極化を進めている証拠は乏しく、むしろインターネットの利用者はどちらかといえば穏健化しており、インターネットが社会を分断しているのではなく、政治的に強い主張を持つ人が自分の主張を伝えるためにインターネットを利用している、との指摘もある⁶⁷。

③ デジタル・ゲリマンダリング

Facebook 社（当時の社名。現在の社名は「Meta（正式名称は、Meta Platforms）社」であるが、本資料では、便宜上「Facebook 社」で表記を統一している。）が 2010

⁵⁹ 山本龍彦『おそろしいビッグデーター超類型化 AI 社会のリスクー』（朝日新聞出版、2017 年）147～148 頁

⁶⁰ 水谷・前掲注 54・34 頁

⁶¹ イーライ・パリサー（井口耕二訳）『フィルターバブル インターネットが隠していること』（早川書房、2016 年）17、23 頁

⁶² 総務省・前掲注 13・103 頁

⁶³ 水谷・前掲注 54・34 頁

⁶⁴ 山本龍彦「憲法から考える AI 社会」憲法問題 31 号（2020 年）146 頁

⁶⁵ 山本・前掲注 59・140 頁

⁶⁶ 神足・前掲注 50・96 頁

⁶⁷ 総務省・前掲注 13・104～105 頁、「『インターネットは社会を分断しない』。10 万人調査で見えた実態」2020 年 3 月 16 日 (<https://www.worksight.jp/issues/1628.html>)

年のアメリカ連邦議会議員選挙において行った大規模実験において、一部の利用者
にのみ、最寄りの投票所、既に投票を済ませた友人、自分が投票に行ったことを友
人に知らせるボタンなどを表示したところ、上記の表示がされた利用者の投票率が
高くなるという投票促進効果が認められた。この投票促進効果は、近年、我が国に
おいて問題となっている低投票率の解消に役立つ側面がある一方で、プロファイリ
ング技術を駆使して特定の政治的傾向を有する利用者にも投票促進効果が認めら
れた表示を行うことで、利用者の投票行動を操作できてしまうとの指摘がある。こ
のような投票促進効果を利用した投票行動の操作は、特定の候補者や政党に有利な
選挙区割り操作を指す「ゲリマンダリング」をもじって「デジタル・ゲリマンダリ
ング」と呼ばれている。⁶⁸

デジタル・ゲリマンダリングによる選挙操作は本当に選挙結果に影響を及ぼすの
か、そうした操作が実際に行われているのかについては一致した見解がないとされ
るが、「まさに『影響しているかしていないかが分からない』ことが、選挙結果への
信頼を低めることになり、結果的に民主主義への脅威につながる」との指摘がある
⁶⁹。

3 問題への対応策と表現の自由

以上のような問題への対応策を検討するに当たっては、表現の自由の観点から、国家
がどこまで介入すべきか、どこまで介入できるのかが問題となる。

我が国では、表現の自由は日本国憲法の保障する基本的人権のカatalogの中でも「優
越的地位」を占めると考えられ、その制限は慎重でなければならないとされる⁷⁰。しかし、
インターネットを取り巻く環境が大きく変化する中で、「インターネット、とりわけ SNS
上の表現を放置した場合、民主政が機能不全に陥る可能性があるのだとすれば、国家に
は一定の対応が求められる」との指摘⁷¹がある。さらに、「表現の自由には、国家の介入
を排除するという個々の表現主体の権利だけでなく、『表現空間』に多様な情報が流通
することを国家が確保する義務も含まれる」とした上で、例えば、表現の多様性を縮減
するソーシャルメディアによる過剰規制、インターネット上におけるフィルターバブル
を過度に促進する行為や過度の世論操作的な動きなどに対して、「国家が表現の自由の
名の下に一定の対処を行うことが可能になるのではないか」との指摘⁷²もある。

⁶⁸ 水谷・前掲注 54・35 頁。また、別の研究では、検索エンジンにおけるランキング・バイアスを操作し、特定の候補者に有利な情報を優先的に表示することで、投票先未決定の有権者に対してその候補者を支持する誘導をかけることができる「検索エンジン操作効果」や、特定のネットワーク構造によって、投票結果を片方の党派に傾倒させることができる「情報ゲリマンダリング」も指摘されている（同頁）。

⁶⁹ 金子格・須川賢洋「編集にあたって（小特集 デジタルゲリマンダとは何か—選挙区割策略からフェイクニュースまで—）」情報処理 633 号（2017 年）1069 頁、佐藤令「選挙におけるソーシャルメディアの活用」国立国会図書館調査及び立法考査局編・前掲注 50・87 頁

⁷⁰ 安西文雄・巻美矢紀・宍戸常寿『憲法学読本〔第 3 版〕』（有斐閣、2018 年）141～143 頁〔宍戸常寿執筆部分〕

⁷¹ 曾我部真裕「インターネット上の情報流通と民主政」法学セミナー788 号（2020 年）76 頁

⁷² 曾我部真裕「プラットフォームと憲法上の論点」国立国会図書館調査及び立法考査局編『コロナ時代のソーシャルメディアの動向と課題』（2021 年）55～56 頁

ただし、国家が介入する場合にも、具体的な介入方法には慎重な考慮が求められる⁷³。例えば、「表現内容に基づく制約の場合、政府が表現内容の危険性、有害性を判断して制約する」ことから、「表現が恣意的に制約されるリスクが高い」と考えられている⁷⁴。また、インターネット上の情報流通を媒介するプラットフォーム事業者を通じて規制を行う場合にも、「インターネット上の情報流通をコントロールするよう情報媒介者を法的に強制するならば、それは公権力がインターネット上の表現の自由を広汎かつ強力に制約することにつながる」と指摘されている⁷⁵。

⁷³ 曾我部・前掲注 72・56 頁

⁷⁴ 高橋和之・松井茂記・鈴木秀美編『インターネットと法〔第4版〕』（有斐閣、2010年）33～34頁〔松井茂記執筆部分〕


⁷⁵ 宍戸常寿「表現の自由」岡村久道編著『インターネットの法律問題—理論と実務—』（新日本法規出版、2013年）114頁

三 各国及び我が国における主な取組

以上のような「デジタル・デモクラシー」の課題に関し、欧米諸国では、表現の自由に対する姿勢の相違を背景に、相異なるアプローチが取られている。以下では、欧米諸国及び我が国の取組状況を概観する。

1 欧米諸国の取組状況

(1) 表現の自由に対する姿勢の相違⁷⁶

	(欧 州)	(米 国)
「表現の自由」の保障	重要な人権として保障する一方で、 対抗利益(名誉やプライバシーなどの人格権)も重視	合衆国憲法修正 1 条により 手厚く保障 、表現の自由の 優越的地位 (二重の基準論)
歴史的背景	国民の熱狂が ナチス を生み、 過酷な人権侵害 を招いた記憶がある	表現の自由が 国家の成功体験 と結びつく
「言論空間」に対する考え方	理性的な言論空間を 国家が法的にデザイン すべき	有害・悪質な言論であっても、言論空間には 国家は極力介入すべきでない (共同規制に対しても否定的)
		
プラットフォームに対する規制	プラットフォーム規制を 導入・強化	プラットフォーム規制には 消極的 (通信品位法230条が自主規制のインセンティブとして機能)

まず、欧州では、表現の自由が重要な人権として保障される一方で、その対抗利益である名誉やプライバシーなど人格権も重視されている⁷⁷。また、国民の熱狂がナチスを生み、過酷な人権侵害を招いた記憶があるため、表現活動の場である言論空間に法的な枠をはめる傾向があり、人権や民主主義の理念と調和した理性的な言論空間を国家が法的にデザインすべきだと考えられてきた⁷⁸。そのため、欧州では、後述するように、プラットフォーム事業者に対する規制が相次いで導入・強化されている⁷⁹。

他方、米国では、合衆国憲法修正 1 条により表現の自由を手厚く保障してきた伝統がある⁸⁰。表現の自由は、思想の自由市場という枠組みの下、個人の自律・自己実現という私的な価値のみならず、民主主義・自己統治という公共的な価値に仕えることなどを理由に、経済的自由に比べ、より手厚く保障されるという優越的地位が認められ

⁷⁶ 曾我部ほか・前掲注 11・41 頁〔曾我部真裕執筆部分〕、成原・前掲注 15・56～61 頁、成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)19～21頁、「守るべきは『熟慮の産物』 慶応義塾大教授 山本龍彦氏」(日本経済新聞、2021年2月11日)を基に作成。

⁷⁷ 成原・前掲注 76・20 頁

⁷⁸ 日本経済新聞・前掲注 76

⁷⁹ 成原・前掲注 15・56 頁、成原・前掲注 76・20 頁

⁸⁰ 成原・前掲注 76・19 頁。修正 1 条は、表現の自由と信教の自由を保障する規定であるが、権利章典規定の少ない合衆国憲法において、同条は、人権の一般総則規定的な役割を果たしてきたとされる(松井茂記『アメリカ憲法入門〔第 8 版〕』(有斐閣、2018 年) 209 頁)。

てきた（いわゆる「二重の基準論」）⁸¹。また、欧州とは逆に、表現の自由が国家の成功体験と結びついてきたため、有害・悪質な言論であっても、物理的な害悪が生じる危険が明白になるまでは言論によって制し、国家は極力介入すべきでないと考えられてきた⁸²。さらに、米国では、共同規制的な側面を持つ規制に対して、表現の自由に対する過大な制約であるという批判も少なくなく、また、プラットフォーム事業者に対する萎縮効果を及ぼして自主検閲に追い込む危険性も指摘されている⁸³。そのため、米国では、通信品位法 230 条によりプラットフォーム事業者の責任が広範に免責されるなど、プラットフォーム規制に対して消極的な姿勢がとられている⁸⁴。なお、通信品位法 230 条では、第三者により発信された情報についてプラットフォーム事業者に広範な免責が認められるとともに、プラットフォーム事業者は第三者により発信された情報を編集・削除した場合にも免責されているが、同条がプラットフォーム事業者による自主規制のインセンティブとして機能してきたとも言われている⁸⁵。

以上のような欧米間の姿勢の相違は、トランプ前米大統領の Twitter 等のアカウントが停止された事案を巡る対応にも見て取れる（後掲「[参考] トランプ前米大統領の Twitter 社等のアカウント停止」（72 頁）参照）。

（2）欧州における取組

欧州では、以下のようなプラットフォーム事業者に対する規制が相次いで導入・強化されている。

① 一般データ保護規則（GDPR）

1995 年 10 月	データ保護指令が制定
2000 年 12 月	欧州連合基本権憲章が採択
2009 年 12 月	リスボン条約発効（欧州連合基本権憲章に EU の基本条約と同等の法的効果が付与）
2012 年 1 月	欧州委員会が一般データ保護規則（GDPR）案を提案
2016 年 4 月	一般データ保護規則が成立（5 月から施行）
2018 年 5 月	一般データ保護規則が適用開始

EU では、欧州連合基本権憲章において個人データの保護が基本的人権とされ、デジタル時代においてこの権利を強化する等の観点から、「一般データ保護規則（GDPR: General Data Protection Regulation）」が制定されている⁸⁶。

この GDPR では、プロファイリング⁸⁷に対して異議を唱える権利（中止請求権）が定められており、この権利が行使されると、事業者は原則としてプロファイリン

⁸¹ 成原・前掲注 76・21 頁

⁸² 日本経済新聞・前掲注 76

⁸³ 曾我部ほか・前掲注 11・41 頁〔曾我部真裕執筆部分〕

⁸⁴ 成原・前掲注 15・56、60 頁、成原・前掲注 76・19 頁

⁸⁵ プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注 26・20 頁、プラットフォームサービスに関する研究会（第 10 回）資料 1（成原慧九州大学法学研究院准教授提出資料）「米国におけるフェイクニュース対策の動向と議論」2019 年 6 月 27 日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000630416.pdf）11 頁

⁸⁶ 総務省・前掲注 13・76 頁

⁸⁷ GDPR では、「自然人に関する特定の個人的側面を評価するために、特に、当該自然人の職務遂行能力、経済状況、健康、個人的選好、関心、信頼性、行動、位置もしくは動向を分析または予測するために、個人データを用いて行うあらゆる形式の自動化された個人データ処理」（4 条 4 項）と定義されている（山本・前掲注 57・257 頁）。

グを中止しなければならないこととされている（21条1項）⁸⁸。

また、GDPRでは、政治的思想を含む個人データの取扱いは原則として禁止されており（9条）、政党が当該データを取り扱うことも原則として禁止されている。そのため、欧州におけるマイクロターゲティングの精度は低いとされる。⁸⁹

② 行動規範（Code of Practice on Disinformation）

2016年 6月	英国における EU 離脱に係る国民投票（ケンブリッジ・アナリティカ事件）
2017年 5月	ジャン＝クロード・ユンケル欧州委員会委員長がガブリエル委員に対し、市民を保護するためプラットフォームによるフェイクニュースの流布によって民主主義を脅かしている実態について EU レベルで調査する必要があるという書簡を发出（フェイクニュースについての EU の取組が開始） ⁹⁰
7月	ドイツにおいて「ネットワーク執行法」が成立
2018年 1月	Facebook 社、Twitter 社、Google 社の各代表も含めた「フェイクニュース及び虚偽情報流布に関する有識者会合」を設置 ⁹¹
3月	有識者会合が最終報告書を公表
4月	欧州委員会が報告書を公表 ⁹²
9月	欧州委員会が「行動規範」を策定。Facebook 社、Twitter 社、Google 社などのプラットフォーム事業者が順次署名
11月	フランスにおいて「情報操作との戦いに関する法律」が成立
2019年 5月	欧州議会選挙

ドイツやフランスのように、フェイクニュースを直接規制する国もあるが、EU 全体としては、直接フェイクニュースの発信や流布を法的に規制するのではなく、事業者がフェイクニュースの流布を阻止する自主的対策を講じるように要請することとしており⁹³、2018年に Facebook 社、Twitter 社、Google 社などのプラットフォーム事業者が順次署名したフェイクニュースに関する「行動規範」（Code of Practice on Disinformation）では、①広告配置の精査、②政治的広告及び論点広告、③サービスの完全性、④消費者への支援、⑤研究団体への支援並びに⑥行動規範の有効性の評価及び監視について定められており⁹⁴、プラットフォーム事業者には、政治広告等を一般コンテンツと区別して表示すること、広告主・広告料等の情報の透明性確保、公共の利益に関する話題について多様な視点を得やすくするための機能やツールへの投資などが求められている⁹⁵。

なお、ドイツ及びフランスにおけるフェイクニュース対策は次頁の表のとおりである。

⁸⁸ 山本・前掲注 57・271 頁

⁸⁹ 佐藤・前掲注 69・85 頁、石江夏生利『EU データ保護法』（勁草書房、2020年）57 頁

⁹⁰ 湯浅壘道「EU におけるフェイクニュース対策」日本セキュリティ・マネジメント学会誌 32 巻 3 号（2019年）46 頁

⁹¹ 湯浅・前掲注 90・48～49 頁

⁹² プラットフォームサービスに関する研究会（第 15 回）参考資料 1「諸外国におけるフェイクニュース及び偽情報への対応状況」（株式会社三菱総合研究所提出資料）2019年 10月 25日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000651925.pdf）1 頁

⁹³ 湯浅・前掲注 90・48 頁

⁹⁴ 欧州委員会 HP「Code of Practice on Disinformation」2018年 9月 26日（<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/code-practice-disinformation>）

⁹⁵ 神足・前掲注 50・101 頁、プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注 26・23 頁

ドイツ ⁹⁶	<p>2017年7月、難民の増加に伴うSNS上のヘイトスピーチやフェイクニュース等の増加への対策として、「ネットワーク執行法」が成立した。このネットワーク執行法により、ドイツ国内の登録利用者数が200万人以上のプラットフォーム事業者は、苦情処理に関する報告義務を負うとともに、違法コンテンツの申告のための窓口を設けた上で、利用者から申告があった場合は、直ちに違法性を審査し、原則として、違法なコンテンツを一定の期間以内に削除する義務を負うこととされ、適切な対応を行わなかった場合には、最大5,000万ユーロ（約65億円⁹⁷）の過料が科せられる。</p> <p>なお、対象となる違法コンテンツとは、ドイツ刑法の一定の犯罪に該当するコンテンツとされており、この「一定の犯罪」には、違憲組織のシンボル使用、国家を危険にさらす重大な暴力行為の準備、民衆扇動、人種憎悪挑発などに加え、悪評の流布、中傷といったものまで、幅広い犯罪が含まれている。</p> <p>ドイツ連邦司法・消費者保護省によると、ネットワーク執行法の施行後、Facebook社に対し、200万ユーロ（約2億6,000万円）の過料が科された。</p>
フランス ⁹⁸	<p>2018年11月、選挙時におけるフェイクニュースへの対策を目的として、「情報操作との戦いに関する法律」が成立した。同法では、選挙期間内（投票日前3ヶ月）にフェイクニュースが拡散されている場合、候補者等から申立てを受けた裁判官は、プラットフォーム事業者に対して送信防止措置を命じることができるとされている（裁判官は申立てから48時間以内に停止に関する判断を行わなければならない。）。なお、この規制は、国民投票にも適用される。</p> <p>また、プラットフォーム事業者は、①アルゴリズムの透明性確保、②スポンサードコンテンツ（資金提供を受けたコンテンツ）であること及びその資金源・発信主体の情報公開、③フェイクニュースを大量に拡散する偽アカウント対策、④拡散メカニズムの情報提供、⑤メディア・情報教育等の協力義務を負い、これらの実施方法を公表することとされている。</p> <p>なお、同法は、成立後、違憲であるとして憲法院に提訴され、一部の規定について限定解釈付き（プラットフォーム上の送信防止は、「虚偽だと客観的に証明されるもの」のみに適用され得ることなど）で合憲との判断が示された。</p>

③ 欧州民主主義行動計画（European Democracy Action Plan）

2019年5月	欧州議会選挙
7月	欧州委員会の新委員長にフォン・デア・ライエン氏を選出。フォン・デア・ライエン新委員長は、「政治的ガイドライン」において、欧州選挙への域外勢力からの干渉への対策として「欧州民主主義行動計画」の策定を提案
12月	欧州委員会の新体制が発足
2020年12月	欧州委員会が「自由で公正な選挙の促進」、「メディアの自由の強化」及び「フェイクニュースへの対抗措置」を柱とする「欧州民主主義行動計画」を公表

2019年5月の欧州議会選挙の結果を受けて、欧州委員会の新委員長にドイツのフォン・デア・ライエン氏が選ばれ、同年12月に欧州委員会の新体制が発足した⁹⁹。

⁹⁶ 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（令和2年2月）47～49、95～101頁、プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注26・25～26頁、神足祐太郎「ドイツのSNS法—インターネット上の違法なコンテンツ対策—」外国の立法278号（2018年）52～53頁を基に作成。

⁹⁷ 1ユーロ＝約130円（報告省令レート（令和4年3月分））で換算。以下、本欄において同じ。

⁹⁸ プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注26・24～25頁、奥村公輔「フランスの国民投票運動におけるインターネット利用の規制」レファレンス852号（2021年）44～45頁を基に作成。

⁹⁹ EU MAG（駐日欧州連合代表部の公式ウェブマガジン）HP「初の女性委員長が率いるフォン・デ

フォン・デア・ライエン委員長は、同年7月に発表した「政治的ガイドライン」の中で、プラットフォームが民主主義を不安定にするために利用されないようにする必要があり、フェイクニュース等の問題に対処するための共同の取組や共通の基準を策定すべきであるとした上で、欧州選挙における外部干渉の脅威に対処するため、政治広告の更なる透明性を確保するための法的措置を含む「欧州民主主義行動計画」の策定を提案した¹⁰⁰。

その後、2020年12月に欧州委員会から公表された「欧州民主主義行動計画¹⁰¹」は、EU市民に権限を与え、EU全域でより強靱な民主主義を構築することを目的に、「自由で公正な選挙の促進」、「メディアの自由の強化」及び「フェイクニュースへの対抗措置」を柱として構成されている¹⁰²。

このうち、「自由で公正な選挙の促進」として、政治広告の透明性に関する法的措置が提案されている（この法的措置では、マイクロターゲティングや心理的プロファイリングをさらに制限することも検討するとされており、2021年11月、GDPRや「デジタルサービス法」（後掲「[参考] デジタルサービス法案の概要」（次頁）参照）を含む関係EU法を補完するものとして、インターネット政治広告に関する新たな規則案が公表された。）¹⁰³。

また、「フェイクニュースへの対抗措置」として、プラットフォーム事業者による取組を強化するため、デジタルサービス法に沿って、共同規制の枠組みとなるよう行動規範を見直すこととされている（2021年5月、行動規範を強化するためのガイダンスが欧州委員会から公表された。）¹⁰⁴。

ア・ライエン新欧州委員会」2020年1月14日 (<https://eumag.jp/feature/b0120/>)

¹⁰⁰ EU MAG (駐日欧州連合代表部の公式ウェブマガジン) HP・前掲注 99、欧州議会 HP 「POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024」 (<https://www.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf>) 21 頁

¹⁰¹ 欧州委員会 HP 「European Democracy Action Plan」 (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en)、EU 法令データベース (EUR-Lex) HP 「COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the European democracy action plan」 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>)

¹⁰² プラットフォームサービスに関する研究会 (第 24 回) 資料 6 (みずほ情報総研株式会社提出資料) 「インターネット上の違法・有害情報を巡る諸外国の動向について～EU 民主主義行動計画について～」2021年3月17日 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000738548.pdf) 1 頁

¹⁰³ 欧州委員会 HP・前掲注 101、プラットフォームサービスに関する研究会 (第 24 回) 資料 6 (みずほ情報総研株式会社提出資料)・前掲注 102・8 頁、欧州委員会 HP 「European Democracy: Commission sets out new laws on political advertising, electoral rights and party funding」 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6118)

¹⁰⁴ 欧州委員会 HP・前掲注 101、欧州委員会 HP 「Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation」 (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>)

【参考】 デジタルサービス法案の概要

○デジタルサービス法案は、対象事業者に対して、違法コンテンツの流通に関する責任を課するとともに、事業者の規模に応じた利用者保護のための義務を規定しようとするものである。同法案は、2020年12月15日に欧州委員会から提案され、2022年1月20日に欧州議会において修正案が承認されており、今後、欧州議会、EU理事会、欧州委員会による協議を経て、EU理事会が承認すれば成立する。

対象事業者	・ 仲介サービス (ISP 等)、ホスティングサービス (クラウド等)、プラットフォーム (オンラインマーケットプレイス、アプリストア、SNS 等)、超大規模プラットフォームを提供する事業者
違法コンテンツに対する責任	・ 対象事業者を「単なる導管」、「キャッシング」、「ホスティング」に分けて、違法コンテンツに対する免責条件を規定 ・ 司法及び行政当局からの削除等の措置命令・情報提供命令への報告義務を規定 (一般的モニタリング義務は無し)
透明、アクセシブルで安全なオンライン環境のための義務	・ 利用規約の公開、透明性報告義務 [※] など ・ (上記に加えて、ホスティングサービスを提供する事業者の義務として、) 違法コンテンツの通知受付体制整備、違法コンテンツへの対応 (削除等) の理由の通知など ・ (上記に加えて、プラットフォームを提供する事業者 [※] の義務として、) 違法コンテンツへの対応に関する苦情受付体制整備、オンライン広告の透明性確保、ターゲティング広告の説明・同意取得など ・ (上記に加えて、超大規模プラットフォームを提供する事業者の義務として、) サービスのリスク評価実施・リスク軽減措置の実施、オンライン広告の透明性の追加、行動規範など
モニタリング及びエンフォースメント	・ 各加盟国に、デジタルサービス法の執行責任者であり、調査権限等を持つデジタルサービス調整官を設置 ・ 欧州委員会は超大規模プラットフォームをモニタリング (義務違反の場合、罰金等を科すことが可能)

※一定の零細・小規模事業者は除く。

[プラットフォームサービスに関する研究会 (第 23 回) 参考資料 5「プラットフォーム事業者による違法・有害情報への対応に関する諸外国の動向について」2021年2月25日 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000734951.pdf) 1~3 頁、プラットフォームサービスに関する研究会 (第 24 回) 資料 1 (株式会社三菱総合研究所提出資料)「インターネット上の違法・有害情報を巡る EU の動向—Digital Service s Act について—」2021年3月17日 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000739933.pdf) 20 頁、プラットフォームサービスに関する研究会 (第 32 回) 資料 6 (株式会社三菱総合研究所提出資料)「インターネット上の違法・有害情報を巡る EU の最新動向について」2022年2月21日 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000794736.pdf) 2~3 頁を基に作成。]

【参考】 フランス・ドイツにおけるインターネット政治広告規制

○ドイツでは、2020年11月から、ドイツの放送・通信に関する法制として、「メディア州間協定」が施行されている。この州間協定では、テレメディア (おおむね放送以外のオンラインコンテンツ全般を指す言葉であり、具体的には電子出版物 (新聞)、ビデオ・オンデマンド、検索エンジンなどが該当する。) 上の政治広告には、広告主を適切な方法で明示することが義務付けられている。

○フランスでは、選挙が行われる月の初日の6か月前から投票日までの間、出版物又は視聴覚通信の手段を用いた商業広告を選挙宣伝の目的をもって利用することが禁止されており (選挙法典 L.52-1 条 1 項)、インターネットを利用した選挙広告も禁止されている。なお、この規制は、国民投票にも適用される (選挙法典 L.558-46 条)。

[神足祐太郎「ドイツ放送州間協定—ドイツにおける放送の制度と現状—」外国の立法 276 号 (2018 年) 25~26 頁、神足祐太郎「諸外国におけるインターネット媒介者の『責任』」レファレンス 839 号 (2020 年) 150 頁、山岡規雄・国立国会図書館調査及び立法考査局ドイツ法研究会訳「1991年8月31日の放送及びテレメディアのための州間協定 (放送州間協定-RStV-) (抄)」外国の立法 276 号 (2018 年) 40 頁、NHK 放送文化研究所 HP「ドイツで放送・通信の新融合法制『メディア州間協定』が発効」 (https://www.nhk.or.jp/bunken/research/focus/f20210101_7.html)、バイエルン州首相官房 HP「Medienstaatsvertrag (MStV) Vom 14.-28. April 2020」 (<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/tr ue>)、服部有希「フランスの選挙制度及び政治家等の資産公開制度の改革」外国の立法 254 号 (2012 年) 49 頁、服部有希「フランスの国民投票制度の改正—国会議員と有権者による共同発案—」外国の立法 265 号 (2015 年) 59 頁、国立国会図書館調査及び立法考査局フランス法研究会・服部有希訳「憲法第 11 条の適用に関する 2013 年 12 月 6 日の法律第 2013-1116 号」外国の立法 265 号 (2015 年) 67 頁を基に作成。]

(3) 米国における取組

米国では、前述のように、プラットフォーム規制には基本的に慎重な姿勢がとられており、フェイクニュースに関しても、プラットフォーム事業者による自主的な取組が進められている（プラットフォーム事業者の取組については、後掲「(参考) フェイクニュースに対するプラットフォーム事業者の取組」（次頁）参照）。

【参考】米国におけるインターネット政治広告規制

○米国では、インターネットを利用して特定の候補者や政党を支援するメッセージをホームページ、ブログ、SNS 等に掲載することは、原則として自由であるが、有料で他者のウェブサイト上に掲載される政治広告（バナー広告、ビデオ広告、ポップアップ広告等のほか、費用を負担して特定の候補者や政党を支援する内容のメッセージを掲載すること、サーチエンジンにおいて、検索結果の上位に来るようにする有料サービスやハイパーリンクを個別に表示させる有料スポンサー契約も含む。）については、支出者を表示することが連邦選挙運動法で義務付けられている。

〔清原聖子「アメリカにおけるフェイクニュース現象の構造とその対策の現状」同編著『フェイクニュースに震撼する民主主義—日米韓の国際比較研究—』（大学教育出版、2019年）50頁、湯浅塾道「アメリカにおけるインターネット選挙運動の規制」九州国際大学法学論集17巻1号（2010年）81～83頁を基に作成。〕

ただし、前述のように、2016年の米国大統領選挙において Facebook に登録された大量のパーソナル・データが政治的なターゲティング広告に利用され、そうして流通した情報の中にはいわゆる「フェイクニュース」も紛れ込んでいたと指摘されている（前掲「[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件」（56頁）参照）。また、この大統領選挙では、ロシアからの介入があったという疑惑（前掲「二 2（2）① マイクロターゲティング（政治的なターゲティング広告）」（59頁）参照）も大きな論争となっており、これ以降、インターネットを利用した政治広告の規制を求める風潮が強くなるとともに¹⁰⁵、プラットフォーム事業者への逆風が強まっている¹⁰⁶。例えば、ケンブリッジ・アナリティカ事件に関連して、Facebook 社に対し「不公正又は欺瞞的な行為又は慣行」を規制した連邦取引委員会法 5 条に基づいて高額の制裁金が課された¹⁰⁷。また、連邦議会では、2017年及び2019年に「正直な広告法案」が連邦議会に提出されるとともに¹⁰⁸、プラットフォーム事業者の取組に対する公聴会が行われてきた¹⁰⁹。

¹⁰⁵ 清原聖子「アメリカにおけるフェイクニュース現象の構造とその対策の現状」同編著『フェイクニュースに震撼する民主主義—日米韓の国際比較研究—』（大学教育出版、2019年）50～51頁

¹⁰⁶ 成原・前掲注 15・56～57頁

¹⁰⁷ 成原・前掲注 15・57頁

¹⁰⁸ 清原・前掲注 105・51～52、62頁。「正直な広告法案」は、毎月 5,000 万人以上の利用者が訪問する大規模なプラットフォーム事業者に対して、政治広告の公開記録の維持を義務付けるとともに、全ての広告プラットフォーム事業者に、外国人の選挙への関与の禁止に向けた合理的努力を義務付けようとするものである（水谷瑛嗣郎「思想の自由『市場』と国家—表現の自由の『環境』構築を考える」法律時報 92 巻 9 号（2020年）37頁）。ただし、2017年及び2019年に提出された法案はいずれも、審議中のまま議会期を終え、廃案となった。なお、2022年1月18日には、ターゲティング広告を原則として禁止する「監視広告禁止法案」が提出された（「ターゲット広告『禁止法案』提出 米・民主党議員」（朝日新聞、2022年1月23日））。

¹⁰⁹ プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注 26・20～21頁

(参考) フェイクニュースに対するプラットフォーム事業者の取組¹¹⁰

① Facebook 社の取組

- ・フェイクニュースへの対応に関する基本的スタンスとして、①ポリシーに違反するコンテンツやアカウントの削除、②フェイクニュースや不正なコンテンツの拡散の抑制、③信頼できる第三者ファクトチェッカーからのチェック結果の活用等の追加コンテキストの情報提供、という対策を実施
- ・各国のファクトチェック機関によるファクトチェックと連携した仕組み(ファクトチェック機関が虚偽と評価すると、ニュースフィードにおける表示順位が下がり、繰り返しフェイクニュースを配信するページやウェブサイトには、配信数の抑制などの制限が課される)を導入

【政治広告への対応】

- ・政治広告の広告主に対して身元証明を要求
- ・政治広告であることや広告主を表記
- ・政治広告に関する情報を検索可能な「広告ライブラリ」を公開
- ・政治広告を非表示にする機能を導入¹¹¹

※ 他方で、政治広告については外部のファクトチェック機関からのファクトチェック対象外とするポリシーを公表した。

② Google 社の取組

- ・自社サービス (Google 検索、Google ニュース、YouTube 及び広告システム) について、以下の3つの方針を柱とするフェイクニュース対策を公開
 - ①検索ランク等のアルゴリズムの改善などにより情報の質を確保する
 - ②身元を偽ったりスパム行為を行ったりする利用者など悪意のある主体に対抗措置をとる
 - ③検索サービスやニュースサイトにおいてファクトチェックの情報を見つけやすくするなど利用者に対しより多くの文脈を提供する
- ・ファクトチェック機関との連携により、ファクトチェック結果が検索結果画面や Google ニュースの画面に表示される機能を導入

【政治広告への対応】

- ・選挙広告に関する透明性レポートを公開 (広告主や広告費、ターゲティングに関する情報など、政治広告に関する詳細な情報を提供)
- ・政治広告のターゲティングに公共の有権者登録情報や支持政党などのデータを提供することを中止
- ・ディープフェイクや著しいフェイクニュースを発信する政治広告を禁止
- ・政治広告の透明性を高める情報開示の範囲を拡大

③ Twitter 社の取組

- ・スパム等のコンテンツやアカウントに関するポリシーの策定及び当該コンテンツ等の削除、信頼性の高い情報の提供を実施
- ・利用者を欺くことを意図して大幅に改ざん又はねつ造されているメディア (動画、音声、写真) を共有すること及び利用者を欺くことを意図した方法で共有することを禁止 (違反した場合には、ツイートの削除、ラベル付け、アカウントのロック等の措置)¹¹²
- ・選挙等の操作や妨害を目的として Twitter のサービスを利用することを禁止 (違反した場合には、ツイートの削除、ラベル付け、アカウントのロック等の措置)¹¹³

【政治広告への対応】

- ・2019年11月、Twitter 上の政治広告を全世界で禁止

¹¹⁰ プラットフォームサービスに関する研究会・前掲注 26・27～28、30～31 頁を基に作成。

¹¹¹ 「FB に政治広告非表示機能—米国で開始、対応強化」(共同通信、2020年6月18日)

¹¹² Twitter HP「合成または操作されたメディアに関するポリシー」(<https://help.twitter.com/ja/rules-and-policies/manipulated-media>)

¹¹³ Twitter HP「市民活動の阻害に関するポリシー」(<https://help.twitter.com/ja/rules-and-policies/election-integrity-policy>)

[参考] 2020年の米大統領選挙を巡るプラットフォーム事業者の主な対応

Facebook 社	<p>【投稿の削除・警告ラベルの表示等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2019年10月、外国勢力による大統領選介入への対応として偽アカウント等を削除。また、外部のファクトチェック機関が虚偽と判断したコンテンツについて虚偽である旨の表示を強化 ・ 2020年3月～9月、大統領選に干渉しようとした12万の投稿を削除し、1億5,000万の投稿に事実確認を促すなどの警告ラベルを表示 ・ 2020年6月、政治指導者など公人の投稿がポリシーに違反した場合、削除するか、ニュース価値があると判断すれば警告ラベルを表示する方針を発表 <p>【政治広告の取扱い】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2019年10月、米国市民に投票の棄権を呼びかける有料広告を禁止するポリシーを策定 ・ 投票日までの1週間、新たな政治広告の掲載を停止 ・ 投票締切後、選挙や政治に関する広告の掲載を一時的に停止 ※ さらに、投票終了後、バイデン氏が勝利宣言をする一方でトランプ氏が敗北を認めない状況を受けて、停止措置を延長 <p>【大統領選で不正があったと訴える投稿への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2020年11月、大統領選の集計で不正があったと主張するグループ「ストップ・ザ・スティール」のページを削除 ・ 2021年1月、大統領選で不正があったと訴えるトランプ氏の動画を削除
Google 社	<p>【政治広告の取扱い】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 投票締切後、候補者や選挙結果などの選挙に関する広告の掲載を一時停止 ※ 停止措置は、12月に解除 <p>【大統領選で不正があったと訴える投稿への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2020年12月、大統領選で不正があったと主張するYouTube動画を削除する方針を発表 ・ 2021年1月、大統領選で不正があったと訴えるトランプ氏のYouTube動画を削除
Twitter 社	<p>【投稿の削除・警告ラベルの表示等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2020年5月～、トランプ氏の「郵便投票は不正を招く」との投稿に対し、事実確認を促す警告ラベルを表示 ・ 2020年9月、投稿監視の強化（選挙結果が出る前の勝利宣言、選挙を混乱させる誤情報等のラベル付けや削除）を表明 ・ 2020年10月、バイデン氏とウクライナ企業との関係を巡る疑惑に関する記事の転載を一時制限 ・ 2020年10月～、有権者に誤解を与えるおそれのある投稿30万件超に、事実関係の確認を促す警告ラベルを表示 ・ 2020年10月～、「リツイート」機能を一時的に制限 <p>【政治広告の取扱い】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 政治広告は、全面的に禁止 <p>【大統領選で不正があったと訴える投稿への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2021年1月、大統領選で不正があったと訴えるトランプ氏の動画のリツイートを制限 ・ 2021年1月、大統領選での勝利を主張するトランプ氏のツイートを制限

※ 大統領選後、トランプ前大統領の支持者らが米連邦議会議事堂を襲撃する事件が発生し、この事件を受けてトランプ前大統領の Twitter 等のアカウントが停止された。これについては、後掲「[参考] トランプ前米大統領の Twitter 社等のアカウント停止」(次頁) 参照。

[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)28、31頁、「FB、公人違反投稿にラベル 米大統領の投稿放置に批判」(東京新聞、2020年6月27日夕刊)、「フェイスブック、政治広告の掲載制限へ、大統領選前の一週間。」(日本経済新聞、2020年9月4日)、「米 SNS 規制案提示 投稿削除 基準明確化 トランプ氏、運営会社けん制」(読売新聞、2020年9月25日)、「グーグル 選挙広告停止 米大統領選投票終了後」(読売新聞、2020年9月27日)、「フェイスブック、大統領選後に政治広告一時停止。」(日本経済新聞、2020年10月8日夕刊)、「Twitter、『リツイート』を制限 米大統領選期間中」(日本経済新聞電子版、2020年10月10日)、「検証：公聴会 米 SNS 規制、議論物別れ 共和『保守派の言論封じ』/民主『言論の問題政治化』」(毎日新聞、2020年10月30日)、「Facebook、政治広告の掲載停止を延長 社会の混乱警戒」(日本経済新聞電子版、2020年11月12日)、「大統領選誤情報 なお拡散 米 IT は対応強化 規制逃れ 新たな SNS も」(読売新聞、2020年11月17日)、「米上院委公聴会：SNSへ批判やまず 共和『保守への検閲』/民主『偽情報が拡散』 米大統領選巡り公聴会」(毎日新聞、2020年11月19日)、「選挙不正の主張動画削除へユーチューブ、結果認定で」(共同通信、2020年12月10日)、「FBとユーチューブ、大統領選不正訴えるトランプ氏の動画削除」(ロイター通信、2021年1月7日)を基に作成。]

[参考] トランプ前米大統領の Twitter 社等のアカウント停止

○2021年1月6日、米国の大統領選挙の結果を巡り、トランプ大統領（当時）の支持者らが米連邦議会議事堂を襲撃する事件が発生した。これを受けて、プラットフォーム事業者各社は、トランプ大統領の行為が暴動を助長したとして、関連アカウントの凍結を行った。

○Twitter 社及び Facebook 社による対応は、以下のとおりである。

Twitter 社	<ul style="list-style-type: none">・1月6日、トランプ大統領のアカウントに対し、ツイートの削除を要求し、削除されない場合や更なる規約違反があれば永久に凍結すると発表。トランプ大統領のアカウントは、該当ツイートを削除（Twitter 社は削除後 12 時間、アカウントを一時的に停止）。・1月7日、アカウントが回復され、トランプ大統領は投稿を再開。・1月8日、トランプ大統領が就任式への欠席などをツイート。これらのツイートを受けて、Twitter 社は、更なる暴力につながる危険があるとし、アカウントを永久凍結したことを発表。
Facebook 社	<ul style="list-style-type: none">・1月6日、連邦議会議事堂占拠を受けて、トランプ大統領の投稿について暴力のリスクを助長すると判断し、規約違反を理由として、トランプ大統領のアカウントを 24 時間にわたって投稿禁止としたほか、規約違反に該当する動画を削除。・1月7日、Facebook と Instagram におけるアカウントの凍結措置を無期限に延長すると発表。・5月5日、Facebook 社の独立監視委員会が、アカウントを凍結した判断を支持すると決定（ただし、「無期限の停止」という措置はあいまいで基準に基づかず、不適切だとも判断）。・6月4日、アカウントの凍結措置を「2年間の凍結」に変更すると公表。

○以上の対応に対し、欧州では、プラットフォーム事業者ではなく国家が対応すべき問題だとし、否定的な見解が示されている。

- ・フランスのルメール経済・財務相は、トランプ大統領の「嘘」を非難する一方で、Twitter 上で発信されるフェイクニュースや扇動発言には、国や裁判所が対応すべきだと主張。
- ・ドイツのメルケル首相は、表現の自由を制限するのは立法者のみであるべきだとし「問題だ」と苦言を呈した。政府報道官も、「表現の自由は基本的人権として非常に重要だ。制限は可能だが、立法者が条件を決定すべきで、SNS（交流サイト）運営会社の経営陣の決定に従って決めるべきではない」と述べた。
- ・欧州委員会のフォン・デア・ライエン委員長は、Twitter 社の決定を「表現の自由に対する深刻な干渉」だとし、「こうした広範囲にわたる決定のための法律の枠組みを構築するために、米国と海外の規制当局が協力して取り組むべきだ」「デジタル経済のルールブックを一緒に作りたい」と述べた。

[プラットフォームサービスに関する研究会（第 23 回）参考資料 5「プラットフォーム事業者による違法・有害情報への対応に関する諸外国の動向について」2021年2月25日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000734951.pdf）6～11 頁、「トランプ氏追放は『問題』 独首相、ツイッターに苦言」（時事通信、2021年1月11日）、「トランプ氏のアカウント凍結、FBの独立監視委が『支持』（朝日新聞、2021年5月7日）、「フェイスブック アカウントに新基準、トランプ氏 凍結無期限→2年」（朝日新聞、2021年6月6日）を基に作成。]

2 我が国の取組状況

(1) 関連する現行法上の主な規定

① 選挙における虚偽事項公表罪

公職選挙法において、当選を得させない目的で、候補者等に関して虚偽の事項を公にし、又は事実をゆがめて公にした者に対し、罰則（4年以下の懲役・禁錮又は100万円以下の罰金）が設けられている（同法235条2項）。

なお、インターネットの利用者には、候補者に対する悪質な誹謗中傷など表現の自由を濫用して選挙の公正を害することがないように、適正利用の努力義務が課されている（同法142条の7）。

② 選挙運動のためのインターネット広告の禁止

日本では、平成25年からインターネット選挙運動が解禁されているが、選挙運動のためのインターネット広告や挨拶を目的としたインターネット広告は、原則として禁止されている（同法142条の6、152条。ただし、それらに該当しない政治活動用のインターネット広告については、特段の規制は設けられていない。下表参照）。

＜参考＞公職選挙法におけるインターネット広告の可否一覧¹¹⁴

	政党等	候補者	それ以外の者
選挙運動用の広告	×	×	×
選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクする広告（バナー広告等）	○	×	×
挨拶を目的とする広告	×	×	×
上記以外の政治活動用の広告	○	○	○

③ プロバイダ責任制限法による免責（権利侵害情報が対象）

インターネットの普及に伴い、その負の側面として、インターネットによる違法・有害情報の流通が問題となってきたことを受けて、他人の権利を侵害する情報の流通への対策として、平成13年にいわゆる「プロバイダ責任制限法¹¹⁵」が制定された（ただし、同法の対象は、流通することで他人の権利を侵害する情報（著作権侵害情報や名誉毀損情報など）であり、公序良俗に反する情報や社会的法益を侵害する情報などは対象とされていない。）¹¹⁶。

プロバイダ責任制限法では、特定電気通信（不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信¹¹⁷）による情報の流通によって権利の侵害があった場合において、プロバイダ等の自主的な対応を促進するため、どのような行為規範に

¹¹⁴ インターネット選挙運動等に関する各党協議会編『インターネット選挙運動ガイドライン』（ぎょうせい、2013年）13頁を基に作成。

¹¹⁵ 特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（平成13年法律第137号）

¹¹⁶ 利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会「プロバイダ責任制限法検証に関する提言」（平成23年7月）1～3頁

¹¹⁷ プロバイダ責任制限法2条1号。ウェブサイト、ブログ、SNS、公開の電子掲示板等が典型例とされる（曾我部ほか・前掲注11・186頁〔栗田昌裕執筆部分〕）。

従えば法的責任を問われなかが明確にされている。すなわち、プロバイダ等が、発信者からの損害賠償責任の追及をおそれて過度に侵害情報の送信防止措置を躊躇することのないよう、発信者との関係で損害賠償責任を負わない場合について規定するとともに、損害を被った権利者からの損害賠償責任の追及をおそれて過度に送信防止措置を講じることのないよう、権利者との関係で損害賠償責任を負い得る場合について規定している（同法 3 条）。なお、選挙運動期間中は、プロバイダ等が送信防止措置を講じたことによって発信者に対して負うべき損害賠償責任の免責要件を緩和するための特例が設けられている（同法 3 条の 2）。¹¹⁸

④ 個人情報保護法による個人の権利利益の保護

高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることを背景に、個人の権利利益を保護することなどを目的として、平成 15 年にいわゆる「個人情報保護法¹¹⁹」が制定された。制定以来、同法は累次改正されており、令和 2 年には、自身の個人情報に対する意識の高まり、技術革新を踏まえた保護と利活用のバランス、越境データの流通増大に伴う新たなリスクへの対応等の観点から改正が行われるとともに¹²⁰、令和 3 年には、デジタル社会形成基本法（令和 3 年法律第 35 号）の制定に伴い、デジタル社会の形成に関する施策を実施するための改正が行われた。

個人情報保護法は、事業者が取り扱う個人情報について、適正な取得（20 条）、第三者提供の制限（27 条）、本人の利用停止・削除請求（35 条）などを規定しており、「信条」などの特に配慮が必要な情報（要配慮個人情報。2 条 3 項）については、本人同意を得ない取得が原則禁止されるとともに（20 条 2 項）、オプトアウトによる第三者提供が禁止されている（27 条 2 項）。また、違法行為等を助長・誘発するおそれがある方法による利用が禁止された（19 条）。

なお、令和 2 年改正によって、本人の利用停止・削除請求の範囲が「本人の権利又は正当な利益が害されるおそれがある場合」にまで拡大されるとともに、個人情報保護委員会も、ガイドラインにおいて、「例えば、本人から得た情報から、本人に関する行動・関心等の情報を分析する場合、個人情報取扱事業者は、どのような取扱いが行われているかを本人が予測・想定できる程度に利用目的を特定しなければならない」とする¹²¹。これらを踏まえて、「AI プロファイリングがもたらす課題に対する最低限の対策が実現するようにも思われる」との見解¹²²がある。また、令和 3 年改正に際し、政府は、プロファイリングされない権利などについて、我が国では明確な概念として確立していないとした上で、本人による利用停止・削除請求等を

¹¹⁸ 曾我部ほか・前掲注 11・186～194 頁〔栗田昌裕執筆部分〕

¹¹⁹ 個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）

¹²⁰ 個人情報保護委員会 HP「個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律（概要）」（https://www.ppc.go.jp/files/pdf/200612_gaiyou.pdf）

¹²¹ 個人情報保護委員会 HP「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）」（令和 3 年 10 月一部改正）（https://www.ppc.go.jp/files/pdf/211116_guidelines01.pdf）31～32 頁

¹²² 弥永真生・山田剛志編著『AI・DX が変える現代社会と法』（商事法務、2021 年）62～63 頁〔山本龍彦執筆部分〕

可能とする規定や個人情報の不適正利用を禁止する規定によって個人の権利利益が実効的に保護される、と説明している¹²³。

(2) 近年の取組

① プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」

プラットフォーム事業者が大量の利用者情報を活用してサービスを提供していることを踏まえ、利用者情報の適切な取扱いの確保の在り方等について検討するため、平成30年10月に総務省に「プラットフォームサービスに関する研究会」(座長：宍戸常寿教授(東京大学大学院法学政治学研究科))が立ち上げられた¹²⁴。同研究会は、令和2年2月に「最終報告書」をまとめたが、この中で、フェイクニュースへの対応の在り方について、まずはプラットフォーム事業者等による自主的な取組を基本とした対策を進めていくことが適当¹²⁵であり、特に、個別のコンテンツの内容判断に関わるものについては、表現の自由の確保などの観点から、政府の介入は極めて慎重であるべきであるとしつつ、問題状況が改善されない場合には、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である、と指摘している。また、この最終報告書では、ケンブリッジ・アナリティカ事件(前掲「[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件」(56頁)参照)を念頭に、行動ターゲティングの技術がフェイクニュースの拡散にも使用される可能性を指摘しつつ、行動ターゲティングを活用した広告への対応について、「プラットフォーム事業者のほか広告主や広告事業者等も含めた幅広い関係者にまたがる課題であり、また、偽情報への対応という観点にとどまらない課題でもあることから、より広い観点から慎重な検討を要する」とした上で、まずはプラットフォーム事業者による自主的な取組が望ましいとしつつ、問題状況が改善されない場合には、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である、と指摘している。

<参考>プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」〔一部抜粋〕

第6節 我が国におけるフェイクニュースや偽情報への対応の在り方

1. 自主的スキームの尊重

偽情報への対応の在り方の基本的な方向性としては、法律による規制、自主的取組とその実効性を支える法的規律を組み合わせた共同規制的な枠組みの構築、業界に対して行動規範の策定を求める等による自主的な対応、個社ごとの自主的な対応など、様々なレベル

¹²³ 第204回国会衆議院内閣委員会(令和3年3月31日)〔森山浩行委員に対する富安政府参考人(内閣官房内閣審議官)の答弁〕

¹²⁴ 総務省 HP「報道資料 『プラットフォームサービスに関する研究会』の開催」2018年10月12日 (https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban18_01000050.html)

¹²⁵ この方針を受け、一般社団法人セーフアーインターネット協会によって、民間部門における自主的な取組について議論し、実効的な対策を提示することを目的として、「Disinformation 対策フォーラム」(座長：宍戸常寿教授(東京大学大学院法学政治学研究科))が設置されている。同フォーラムは、ファクトチェックと情報リテラシー向上を取組の主たる軸として議論を行い、令和4年3月に、「民間事業者をはじめとする関係者の具体的な取組を検討・実施するに当たり踏まえるべき前提、検討する際のポイント、取組を実践する際の留意点、中長期的に偽情報・誤情報対策を進めていく上での課題や論点」を取りまとめた「Disinformation 対策フォーラム報告書」を公表した(一般社団法人セーフアーインターネット協会 HP (https://www.saferinternet.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/Disinformation_report.pdf))。

の対応が考えられる。

この点、第3節における記載のとおり、選挙への影響等により早くから問題が顕在化していた米国や欧州においては、プラットフォーム事業者による自主的な対応を中心に取組が進められてきたところである。一方、一部の国々、具体的には、ドイツ・フランス・シンガポール等の国々では、偽情報の削除義務等を定めた法律が制定されているが、表現の自由への萎縮効果への懸念や、偽情報の該当性判断の困難性による実効性の欠如及び恣意的運用への懸念など、多くの課題や批判の声もある。

したがって、我が国における偽情報への対応の在り方の基本的な方向性としては、まずはプラットフォーム事業者を始めとする民間部門における関係者による自主的な取組を基本とした対策を進めていくことが適当である。

政府は、これらの民間による自主的な取組を尊重し、その取組状況を注視していくことが適当である。特に、プラットフォーム事業者による情報の削除等の対応など、個別のコンテンツの内容判断に関わるものについては、表現の自由の確保などの観点から、政府の介入は極めて慎重であるべきである。

他方で、仮に民間による自主的なスキームが達成されない場合、あるいは、将来的に偽情報の拡散等の問題に対して効果がないと認められる場合には、透明性・アカウントビリティの確保方策に関して、プラットフォーム事業者に対する行動規範の策定や対応状況の報告・公表など、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である。

2. 我が国における実態の把握 (略)

3. 多様なステークホルダーによる協力関係の構築 (略)

4. プラットフォーム事業者による適切な対応及び透明性・アカウントビリティの確保 (略)

5. 利用者情報を活用した情報配信への対応

プラットフォーム事業者は、利用者情報の集約・分析を行い、各利用者の行動データに基づいて、個々の利用者ごとの興味や関心に応じて、効果的・効率的な情報配信を始めとするマーケティングを行うこと（いわゆる「行動ターゲティング」）が可能である。

… (中略) …

行動ターゲティングの技術は、効率的な広告配信を可能にするほか、利用者の好みに応じて利用者にとって有益なニュースや情報を選別し配信するなど、利用者の利便性に資するために用いることができるものである一方で、政治広告における悪用事例のように、利用者の脆弱性につけ込み偽情報を拡散する使い方も可能である。

この点、行動ターゲティングの仕組みに起因する問題は、プラットフォーム事業者のほか広告主や広告事業者等も含めた幅広い関係者にまたがる課題であり、また、偽情報への対応という観点にとどまらない課題でもあることから、より広い観点から慎重な検討を要すると考えられる。

したがって、利用者情報を活用した情報配信への対応については、一般的な行動ターゲティングにおける利用者情報の取扱いの問題と、政治広告など偽情報の生成・拡散のために悪用され、大きな問題を引き起こす可能性がある行動ターゲティングの問題との間に違いがあることを認識した上で、引き続き対応策を検討していくことが必要である。

プラットフォーム事業者においては、利用者情報を活用した情報配信を行う場合には、まずは自ら透明性及びアカウントビリティの確保を図りつつ適切に活用・実施することが望ましい。また、広告主や広告事業者といった関係者とも連携しつつ適切に透明性及びアカウントビリティの確保に取り組んでいくことが望ましい。

利用者情報を活用した情報配信への対応に関する透明性及びアカウントビリティの確保方策の具体例としては、第4節における記載のとおり既に諸外国において行われている取組を参考にしつつ、例えば、情報配信に関するアルゴリズムの透明性、ターゲティング広告に関するポリシーや資金源等の公開などが考えられる。

ただし、仮にこれらの自主的スキームが達成されない場合、あるいは将来的に偽情報の拡散等の問題に対して効果がないと認められる場合には、政府は、透明性・アカウントビリティの確保方策に関して、プラットフォーム事業者に対する行動規範の策定や対応状況の報告・公表の求めなど、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である。

6. ファクトチェックの推進 (略)
7. ICTリテラシー向上の推進 (略)
8. 研究開発の推進 (略)
9. 情報発信者側における信頼性確保方策の検討 (略)
10. 国際的な対話の深化 (略)

(出典)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)35～50頁

② その他の関連する取組

(ア) 透明化法による「共同規制」

前述のように、プラットフォームは大量のデータを集積・構造化することで社会に多大な便益を提供する一方、ネットワーク効果や低い限界費用等の要因により、独占・寡占に至りやすく、ロックイン（囲い込み）効果が働きやすいことが指摘されている（前掲「一 1（2）③ プラットフォーム事業者の提供するサービスの特徴」（48頁）参照）。令和2年5月、デジタル化する市場においてプラットフォームの果たす役割の重要性が増す中で、プラットフォームの透明性及び公正性を向上させ、プラットフォームを利用する取引先事業者等を保護することを目的として、いわゆる「透明化法¹²⁶」が成立し、令和3年2月から施行された。

同法では、変化の激しいデジタル市場におけるイノベーションを阻害しない形で規律を及ぼすため、規制の大枠を法律で定めつつ、詳細を事業者の自主的取組に委ねる「共同規制」の規制手法を採用している。このため、同法においては、基本理念として、プラットフォーム事業者が透明性及び公正性の向上のための取組を自主的かつ積極的に行うことを基本とし、国の関与や規制は必要最小限のものとするを規定している。¹²⁷

さらに、令和3年4月にデジタル市場競争会議¹²⁸が公表した「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」では、デジタル広告市場における課題に対応するに当

¹²⁶ 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（令和2年法律第38号）

¹²⁷ デジタル市場競争会議・前掲注22・37頁。具体的には、「特定デジタルプラットフォーム提供者」（プラットフォームのうち、特に取引の透明性・公正性を高める必要性の高いプラットフォームを提供する事業者）に指定された事業者は、取引条件等の情報の開示及び自主的な手続・体制の整備を行い、毎年度報告書を提出することが規定され、これを基に行政庁がレビュー（評価）を行うこととされている（経済産業省HP「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律のポイント」(https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/digitalplatform/pdf/dppoint.pdf)）。

¹²⁸ グローバルで変化が激しいデジタル市場における競争やイノベーションを促進するため、競争政策の迅速かつ効果的な実施を目的として、令和元年9月、内閣にデジタル市場競争本部が設置された（首相官邸HP「デジタル市場競争本部の設置について（令和元年9月27日閣議決定）」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/pdf/konkyo.pdf>)）。このデジタル市場競争本部の下、デジタル市場に関する重要事項の調査審議等を実施するため、デジタル市場競争会議（議長：内閣官房長官）が開催されている（首相官邸HP「デジタル市場競争会議の開催について（令和元年9月27日デジタル市場競争本部決定）」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/pdf/konkyo.pdf>)）。

たり、デジタル広告分野を透明化法の対象に追加することなどが提案されている（その上で、事業者の自主的取組を中心とした共同規制の実施によっても十分な効果が得られない問題が生じた場合には、より直接的な対応の要否についても検討することが必要であると指摘されている。）¹²⁹。

（イ）公正取引委員会「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」

令和3年2月、公正取引委員会は、インターネット広告の取引実態に関する調査を行い、「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」を公表した。同報告書では、プラットフォーム事業者はサービスの利用者である消費者に対して優越した地位にある場合があり、ターゲティング広告における個人情報等の利用の態様によっては独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれが指摘されている¹³⁰。また、広告の配信回数やクリック数の増加がインターネット広告の収益の増加に直結するということになれば、媒体社の中には、アクセス数を稼ぐことができるような「フェイクニュース」などのコンテンツを作成するインセンティブが生じるおそれがあるため、媒体社間競争において、質の高いニュースコンテンツを作成する媒体社が正当に評価されるような公正な競争環境が確保されない場合、正確性の担保されたニュースなど質の高い情報を受け取ることができなくなる可能性がある等の指摘もなされている¹³¹。

¹²⁹ デジタル市場競争会議・前掲注 22・38 頁

¹³⁰ 公正取引委員会・前掲注 27・48、116～119、147～148 頁

¹³¹ 公正取引委員会・前掲注 27・140～141 頁

四 用語集

あ行

【アテンション・エコノミー（関心経済）】

インターネットの普及により創造された情報過多の世界では、人々が払える関心や消費時間が情報量に対して希少となることを踏まえ、魅力的なコンテンツを提供して利用者の関心を引きつけ、これを広告主に販売することで収益を得るビジネスモデルのこと。閲覧数（ページビュー）やウェブページでの滞在時間が経済的利益に直結するため、利用者が反射的にクリックしそうな刺激的なコンテンツが重宝されると指摘されている。

山本龍彦「SNS とフェイクポピュリズム—『関心市場』の社会的デザインを探る」外交 Vol.66 (2021年) 117 頁を基に作成。

【アルゴリズム】

AIにおける一定の計算方法（自動処理する際の計算方法）のこと。

アルゴリズムの活用場面として、例えば、Googleの検索サービスでは、最も有用な情報を表示するために、検索アルゴリズムが、様々な要因（検索された単語、ページの関連性や有用性、ソースの専門性、利用者の位置情報や設定など）を検討するといわれている。また、フェイクニュース対策との関係では、プラットフォーム上では大量の情報が流通することから、プラットフォーム事業者は、機械学習を含む AI によるアルゴリズムを活用して情報の流通をコントロールすることが一般的であるとされている。

このほか、アルゴリズムによって、コンピュータ上で自動的に対象者の個人的側面を予測すること（プロファイリング）ができるとされている。我が国でも、アルゴリズムが、民間企業による採用や融資などの場面での「適性」評価にも利用され始めているという。

総務省『令和元年版 情報通信白書』83 頁、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）40 頁、山本龍彦「ビッグデータ社会とプロファイリング」同『プライバシーの権利を考える』（信山社、2017年）258～259 頁、山本龍彦・尾崎愛美「アルゴリズムと公正」科学技術社会論研究 16号（2018年）96 頁、Google HP「検索アルゴリズムの仕組み」（<https://www.google.com/intl/ja/search/howsearchworks/algorithms/>）を基に作成。

【一般データ保護規則（GDPR: General Data Protection Regulation）】

「EU データ保護指令（Data Protection Directive 95）」（EU 域内の個人データの保護を規定する法として 1995 年から適用）に代わる形で制定され、2018 年 5 月 25 日に施行された規則。EU 市民の権利を定める欧州連合基本権憲章において、個人データの保護は基本的人権とされており（8 条）、デジタル時代においてこの権利を強化する等の観点から立法された。GDPR は、欧州連合基本権憲章 8 条を引用してデータ保護は基本的人権の一つであると宣言している（前文 1 項）ことから、憲法上の基本権の具体化法として位置付けられているとの指摘がある。

GDPR は、加盟国による立法措置なしに直接適用される「規則」であり、EU 内で管理者（個人データの処理目的及び手段を決定する者）又は処理者（管理者のために個人データを取り扱う者）の拠点が活動を行う状況での個人データの処理に適用されるほか、EU 内で設立されていない管理者又は処理者による EU 内にいるデータ主体の個人データの処理にも適用される（3 条）。すなわち、日本に拠点がある企業であっても、EU 内のデータ主体に商品やサービスを提供する場合には、GDPR が適用される。

GDPR では、データ主体の権利として、「プロファイリングに関する権利」が規定されている。プロファイリングに関する権利とは、①プロファイリングに対して異議を唱え、中止させることができる権利（21 条）、②プロファイリングのような自動処理のみによって（人間による判断の介在なしに）、ローンの審査や就職の際などに重要な決定をなされない権利（22 条）のことである。このほか、GDPR では、個人データの収集目的との関係で必要性がなくなった場合や個人データが違法に取り扱われた場合などに自己に関する個人データを消去させる権利（「忘れられる権利（17 条）」）や SNS に投稿した自己に関する個人データを機械で読み取り可能な形で受領して他の SNS に移すことができる権利（「データポータビリティ権（20 条）」）などが定められている。

石井夏生利「EU データ保護指令と EU 一般データ保護規則」法の支配 192-2 号（2019年）2、5～6、8～9 頁、総務省『令和元年版 情報通信白書』76 頁、曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説 [第 2 版]』（弘文堂、2019年）217～219 頁 [曾我部真裕執筆部分]、鈴木正朝・山本龍彦「個人

情報保護法制のゆくえ一憲法と個人情報保護」NBL1161号(2020年)49頁〔山本龍彦発言〕、山本龍彦「ビッグデータ社会とプロファイリング」同『プライバシーの権利を考える』(信山社、2017年)271頁を基に作成。

【運用型広告】

インターネット広告において、契約の後、価格、掲載期間、掲載場所などの出稿に係る配信条件を変更しながら運用される広告のこと(例えば、入札によって広告単価等が決定される。)

運用型広告は、①検索語句に連動して配信される「検索連動型広告(リスティング広告)」、②プラットフォーム事業者が広告主からの依頼を受けて、直接自社の媒体に掲載する「Owned & Operated Platform 広告」、③広告主と媒体社との間に様々なプラットフォーム事業者や広告仲介事業者が介在する「Open Display 広告」に分類される。

これに対し、契約の時点で出稿に係る条件が確定する「予約型広告」と、閲覧した利用者があらかじめ設定されたアクション(商品やサービスの購入等)を行った場合に報酬が支払われる「成果報酬型広告」がある。

現在の主流は「運用型広告」であり、インターネット広告媒体費全体に占める割合は8割を超える。

株式会社 CARTA COMMUNICATIONS・株式会社 D2C・株式会社電通・株式会社電通デジタル「2021年日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」2022年3月9日(<https://www.dentsu.co.jp/news/item-cms/2022007-0309.pdf>)、公正取引委員会「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」(令和3年2月)11~12頁、総務省情報通信政策研究所「行動ターゲティング広告の経済効果と利用者保護に関する調査研究 報告書」(平成22年3月)11頁、デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」(2021年4月27日)8~9頁を基に作成。

【エコーチェンバー】

ソーシャルメディアを利用する際、自分と似た興味関心をもつ利用者をフォローする結果、意見を発信すると自分と似た意見が返ってくるという状況のことで、閉じた小部屋で音が反響する物理現象にたとえた表現。

憲法学者のキャス・サンスティーンは、インターネット上では集団分極化(同じような考え方の人間が集まって議論をすると、前から考えていたことをより過激な形で考えるようになること。)が発生しているとする。すなわち、インターネットには、個人や集団が様々な選択をする際に多くの人々を自作の「エコーチェンバー」に閉じ込めてしまうシステムが存在するとした上で、過激な意見に繰り返し触れる一方で、多数の人が同じ意見を支持していると聞かされれば、信じ込む人が出てくると指摘した。

また、総務省のプラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」では、エコーチェンバーやフィルターバブルなどの現代のメディア環境に関する特性が、フェイクニュースの拡散に寄与していると指摘されている。

キャス・サンスティーン(石川幸憲訳)『インターネットは民主主義の敵か』(毎日新聞社、2003年)80~81頁、総務省『令和元年版 情報通信白書』102頁、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)45頁を基に作成。

【欧州民主主義行動計画(European Democracy Action Plan)】

EUにおいて、強靱な民主主義を構築することを目的として、欧州委員会から2020年12月に公表された行動計画。この行動計画は、「自由で公正な選挙の促進」、「メディアの自由の強化」及び「フェイクニュースへの対抗措置」を柱として構成されている。このうち、「自由で公正な選挙の促進」として、政治広告の透明性に関する法的措置が提案されている(この法的措置では、マイクロターゲティングや心理的プロファイリングをさらに制限することも検討するとされており、2021年11月、GDPR やデジタルサービス法を含む関係 EU 法を補完するものとして、インターネット政治広告に関する新たな規則案が公表された。)。また、「フェイクニュースへの対抗措置」として、プラットフォーム事業者による取組を強化するため、デジタルサービス法に沿って、共同規制の枠組みとなるよう行動規範を見直すこととされている(2021年5月、行動規範を強化するためのガイダンスが欧州委員会から公表された。)

プラットフォームサービスに関する研究会(第24回)資料6(みずほ情報総研株式会社提出資料)「インターネット上の違法・有害情報を巡る諸外国の動向について~EU民主主義行動計画について~」2021年3月17日(https://www.soumu.go.jp/main_content/000738548.pdf)1、8頁、欧州委員会HP「European Democracy Action Plan」(https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en)、EU法令データベース(EUR-Lex)HP「COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE」

AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the European democracy action plan」(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>)、欧州委員会 HP「European Democracy: Commission sets out new laws on political advertising, electoral rights and party funding」(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6118)、欧州委員会 HP「Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation」(<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>) を基に作成。

【欧州連合基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union)】

欧州連合基本権憲章は、EU レベルで基本権の重要性を市民に分かりやすく提示することを目的として、2000年に採択された。採択当時は政治的宣言であり、法的拘束力は有しなかったが、2009年のリスボン条約の発効に伴い、EUの基本条約と同等の法的拘束力が付与され、EUの第1次法(「EU基幹法」ともいわれ、EU法秩序の最高位に位置するもので、EU条約等の設立諸条約及びこれと同位の法源によって構成される。)として扱われている。

同憲章は、前文と54条(7章)から構成される。54条のうち1条から50条までが実体的権利を定めており、1章(1～5条)で人間の尊厳、2章(6条～19条)で自由、3章(20～26条)で平等、4章(27～38条)で連帯、5章(39～46条)で市民の権利、6章(47～50条)で司法について定めている。なお、8条では、「個人データの保護」が定められている。

○欧州連合基本権憲章

第8条 個人データの保護

1. すべての者は、自己に関する個人データの保護に対する権利を有する。
2. 前項のデータは、該当する個人の同意又は法律の定める他の何らかの適法な根拠に基づいて、特定された目的のために公正に処理されなければならない。すべての者は、自己に関して収集されたデータにアクセスする権利及びこれを修正させる権利を有する。
3. これらの規定の遵守は、独立した機関の監視に服する。

〔出典〕山口和人「欧州連合基本権憲章」外国の立法211号(2002年)15頁〔岡久慶・山口和人訳〕

木村志穂「EUの条約」国立国会図書館調査及び立法考査局編『岐路に立つEU 総合調査報告書』(2018年)xi、xiii頁、庄司克宏『新EU法基礎編』(岩波書店、2013年)330～331頁、濱野恵「EUのアクセシビリティ指令」外国の立法287号(2021年)67頁、マティアス・ヘルダーゲン(中村匡志訳)『EU法』(ミネルヴァ書房、2013年)105～106頁、山口和人「欧州連合基本権憲章」外国の立法211号(2002年)6頁を基に作成。

か行

【合衆国憲法第1修正〔修正1条〕 (Constitution of the United States First Amendment)】

合衆国憲法第1修正(本規定は、修正1条とも呼ばれる。)は、次のように定めている。

○合衆国憲法

第1修正〔信教、言論、出版、集会の自由、請願権〕

連邦議会は、国教を樹立し、または宗教上の行為を自由に行うことを禁止する法律、言論または出版の自由を制限する法律、ならびに人民が平穩に集会する権利、および苦情の処理を求めて政府に対し請願する権利を侵害する法律を制定してはならない。

〔出典〕初宿正典・辻村みよ子『新解説 世界憲法集〔第5版〕』(三省堂、2020年)77頁〔野坂泰司執筆部分〕

本規定は、連邦議会が言論の自由・出版の自由を制限する法律等を制定することを禁止して、言論・出版の自由等を保障している。その保護範囲は、言葉だけでなく、様々な情報を伝達する要素を含む行為(表現的行為)を含むとされている。また、言論・出版の媒体が本条制定時(1791年)のものに限られないことも自明とされており、インターネット上での言論についても言論の自由の保障が及ぶとされる。

禁止の名宛人は、条文上は連邦議会だけとなっているが、連邦政府のどの部門も本条に拘束されること、さらに、第14修正を通して州にも適用され、州政府の行為を拘束することが認められている(第14修正は「いかなる州も、何人からも、法のデュー・プロセスによらずに生命、自由または財産を奪ってはならない」と定めているが、この「自由」には第1修正に定める人権が組み込まれ、州政府に対する憲法上の制約とすることが確立している。)

合衆国憲法の権利規定は数も少なく、それだけに本規定は、特に市民的権利の一般総則的規定のような機能を担っているとされる。

樋口範雄『アメリカ憲法〔第2版〕』（弘文堂、2021年）234～235、242、325頁、松井茂記『アメリカ憲法入門〔第8版〕』（有斐閣、2018年）231頁を基に作成。

【共同規制】

2003年の欧州議会・欧州理事会・欧州委員会の機関協定による定義によると、「立法機関によって定義された目的の達成を、その分野で活動する主体（経済的主体や社会的パートナー、NGOや共同体などを含む）に委ねる法的措置のメカニズム」のこと。

共同規制は、原則として民間の自主的なイニシアティブに依存する自主規制と比較して、規制内容の策定やその遵守の場面において政府による補強措置を伴う、相対的に公的関与の強い規制手法として位置付けられる。なお、英国の独立行政機関である Ofcom（Office of Communication、情報通信庁）は、共同規制を自主規制と法的規制の中間的手法として位置付けている。

我が国では、「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」が、共同規制の手法を採用している。同法では、デジタルプラットフォーム提供者が透明性及び公正性の向上のための取組を自主的かつ積極的に行うことを基本とし、国の関与や規制は必要最小限のものとするを基本理念としている。その上で、①「特定デジタルプラットフォーム提供者」に指定された事業者は、取引条件等の情報の開示及び自主的な手続・体制の整備を行うとともに、実施した措置等について、自己評価を付した報告書を提出し、②国は、この報告書等を基にプラットフォームの運営状況のレビュー（評価）を行うこととされている。

生貝直人『情報社会と共同規制—インターネット政策の国際比較制度研究—』（勁草書房、2011年）22～23頁、生貝直人「インターネットの自主規制・共同規制—米国・EUにおけるプライバシー政策の展開を題材として—」ドイツ憲法判例研究会編『憲法の規範力とメディア法』（信山社、2015年）66～67頁、経済産業省 HP「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律のポイント」（https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/digitalplatform/pdf/dppoint.pdf）を基に作成。

【ケンブリッジ・アナリティカ事件】

2018年、Facebook に登録された個人情報に米大統領選挙の選挙運動などに不正に利用されていたことが報じられた。不正に利用されたのは、主に米国民の個人情報で、8,700万件にも上るといわれる。この不正利用には、有権者のプロファイリング及びマーケティングを提供するデータ分析・コンサルティング会社であるケンブリッジ・アナリティカ社（以下「CA社」という。）が関与したとされた。

CA社らは、Facebook のプロフィール情報、とりわけ「いいね」の情報を用いて個人の性格特性を予測できるとする研究に着目し、投票者のプロファイリング、マイクロターゲティングなどを米国の選挙運動に提供するため、「GSRApp」というアプリケーションを利用して、このアプリケーション利用者とその「友達」から Facebook 上のプロフィール情報等を収集した。なお、CA社らは、選挙運動に用いることを目的として、収集したデータによりその個人がどのようなパーソナリティであるかを推論するアルゴリズムを作成していた。

この事件に関して、FTC（Federal Trade Commission、連邦取引委員会）により、Facebook に対して 50 億ドル（約 5,750 億円）の制裁金が課されたほか、CA社に対して収集した個人情報等の消去等を求める審決が行われた。

また、CA社は、2016年の英国における EU 離脱を問う国民投票にも関与していたと報じられており、この国民投票への CA社の関与について、英国議会による調査が行われた。

なお、CA社は2018年に倒産手続に入っている。

川西晶大「SNSにおける個人情報の不正利用—ケンブリッジ・アナリティカ事件—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020年）58～60、64～66、70頁、「英議会委員会、EU離脱派団体がCAの協力を受けた証拠を公表」（ロイター通信、2018年4月17日）を基に作成。
※ 1ドル=約115円（いずれも報告省令レート（令和4年3月分））で換算。

【行動規範（Code of Practice on Disinformation）】

EUにおいて、フェイクニュースに関して、プラットフォーム事業者自主的対策を求めるもので、2018年に、欧州委員会によって策定され、Facebook、Twitter、Googleなどのプラットフォーム事業者が署名したもの。

「行動規範」では、①広告配置の精査、②政治的広告及び論点広告、③サービスの完全性、④消費者への支援、⑤研究団体への支援並びに⑥行動規範の有効性の評価及び監視について定められており、プラットフォーム事業者には、政治広告等を一般コンテンツと区別して表示すること、広告主・広告

料等の情報の透明性確保、公共の利益に関する話題について多様な視点を得やすくするための機能やツールへの投資などが求められている。

なお、2020年12月に公表された「欧州民主主義行動計画」では、プラットフォーム事業者による取組を強化するため、今後予定されている「デジタルサービス法」に沿って、共同規制の枠組みとなるよう行動規範を見直すこととされている（2021年5月、行動規範を強化するためのガイダンスが欧州委員会から公表された。）。

神足祐太郎『『フェイクニュース』／偽情報問題の現状と対策』国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020年）101頁、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）22～23頁、湯淺塾道「EUにおけるフェイクニュース対策」日本セキュリティ・マネジメント学会誌 32巻3号（2019年）49頁、欧州委員会 HP「Code of Practice on Disinformation」2018年9月26日（<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/code-practice-disinformation>）、欧州委員会 HP「European Democracy Action Plan」（https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en）、欧州委員会 HP「Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation」（<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>）を基に作成。

さ行

【正直な広告法案（Honest Ads Act）】

米国において、インターネット政治広告の透明性の向上及び説明責任の強化等を目的として、2017年及び2019年に連邦議会に提出された法案で、毎月5,000万人以上の利用者が訪問する大規模なプラットフォーム事業者に対して、政治広告の公開記録の維持を義務付けるとともに、全ての広告プラットフォーム事業者に、外国人の選挙への関与の禁止に向けた合理的努力を義務付けようとするもの。法案提出者は、外国からの政治広告を通じての選挙への介入を防ぐ点を強調して法案の意義を主張したが、いずれの法案も、審議中のまま議会期を終え、廃案となった。

清原聖子「アメリカにおけるフェイクニュース現象の構造とその対策の現状」同編著『フェイクニュースに震撼する民主主義—日米韓の国際比較研究—』（大学教育出版、2019年）51～52、62頁、水谷瑛嗣郎「思想の自由『市場』と国家—表現の自由の『環境』構築を考える」法律時報92巻9号（2020年）37頁、連邦議会 HP（<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1989/all-info>、<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1356/all-info>）を基に作成。

【情報操作との戦いに関する法律（Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information）】

フランスにおいて、2018年11月、選挙時におけるフェイクニュースへの対策を目的として成立した法律。この法律では、選挙期間内（投票日前3か月）にフェイクニュースが拡散されている場合、候補者等から申立てを受けた裁判官は、プラットフォーム事業者に対して送信防止措置を命じることができるとされている（裁判官は申立てから48時間以内に停止に関する判断を行わなければならない。）。なお、この規制は、国民投票にも適用される。

また、プラットフォーム事業者は、①アルゴリズムの透明性確保、②スポンサードコンテンツ（資金提供を受けたコンテンツ）であること及びその資金源・発信主体の情報公開、③フェイクニュースを大量に拡散する偽アカウント対策、④拡散メカニズムの情報提供、⑤メディア・情報教育等の協力義務を負い、これらの実施方法を公表することとされている。

なお、この法律は、成立後、違憲であるとして憲法院に提訴され、一部の規定について限定解釈付き（プラットフォーム上の送信防止は、「虚偽だと客観的に証明されるもの」のみに適用され得ることなど）で合憲との判断が示された。

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）24～25頁、奥村公輔「フランスの国民投票運動におけるインターネット利用の規制」レファレンス852号（2021年）44～45頁を基に作成。

【スイッチング・コスト】

代替的な他のサービスに乗り換える際に発生する金銭的・手続的・心理的な負担のこと。

プラットフォーム事業者の提供するサービスは、スイッチング・コストが高く、利用者はたとえ他に安くて質の高い代替的なサービスがあったとしても、乗換えをためらう結果、利用者がサービス提供者にロックイン（囲い込み）された状態となるため、サービス間の競争の効果を弱めることになる。

と指摘される。特に、プラットフォーム事業者が、連動する様々なサービスを提供している場合、スイッチング・コストによる乗換え抑制効果は一層高いものとなるとされる。

総務省『令和元年版 情報通信白書』71 頁を基に作成。

【スパム】

許諾を得ていない相手に無差別・大量に広告メールを配信するなどの、ネット上の迷惑行為の総称。

波田浩之『新版 広告の基本』（日本実業出版社、2018 年）225～226 頁を基に作成。

【ソーシャルネットワーキングサービス（SNS）】

インターネット上の交流を通して社会的ネットワーク（ソーシャルネットワーク）を構築するサービスのこと。Facebook や Twitter、LINE などが代表的だとされる。

総務省「平成 29 年通信利用動向調査報告書（世帯編）」用語集を基に作成。

【ソーシャルメディア】

ブログ、SNS、動画共有サイトなど、利用者が情報を発信し、形成していくメディアのこと。利用者同士のつながりを促進する様々な仕掛けが用意されており、互いの関係を視覚的に把握できるのが特徴とされる。

総務省「平成 29 年通信利用動向調査報告書（世帯編）」用語集を基に作成。

た行

【ターゲティング広告】

利用者に関する何らかの情報を活用して、利用者の興味関心に合わせて表示される広告のこと。検索サービスや SNS 等のサービスを提供するプラットフォーム事業者は、利用者の属性情報や行動履歴（ウェブサイトの閲覧履歴や検索履歴、広告への反応履歴、購買履歴等）の情報を組み合わせたデータを利用して広告を配信しているという。

代表的なものとして、①利用者のインターネット利用上の行動履歴に着目して配信される「行動ターゲティング広告」、②検索語句に連動して配信される「検索連動型広告（リスティング広告）」、③会員登録の際に入力された利用者のプロフィールデータを参考に配信される「属性ターゲティング広告」、④利用者が閲覧しているウェブサイトの内容に沿って配信される「コンテンツ連動型広告」に分類される。

これらのターゲティング広告は、効率的な広告を配信できるというメリットがあり、利用者も自らに興味、関心がある広告を受領できるという利便性があるとされるが、その一方で、パーソナル・データの取得やデータに基づく属性・嗜好の推定（プロファイリング）に対する懸念もあり、消費者の約 7 割弱が、ターゲティング広告を受け取ることを煩わしいと感じている状況にあるとも言われている。

公正取引委員会「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（令和 3 年 2 月）11、92、98～99 頁、総務省情報通信政策研究所「行動ターゲティング広告の経済効果と利用者保護に関する調査研究 報告書」（平成 22 年 3 月）9 頁、デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価中間報告」（2020 年 6 月 16 日）2 頁、渡邊涼介『データ利活用とプライバシー・個人情報保護—最新の実務問題に対する解決事例 108』（青林書院、2020 年）232 頁を基に作成。

【通信品位法 230 条（47 U.S.C. § 230）】

米国の 1996 年通信法（Telecommunications Act of 1996）における、インターネット上の情報流通の媒介者に不作為・作為の両面から強力な免責を与える規定（同法の第 5 編が通信品位法（Communication Decency Act）と呼ばれる。）。本規定は、表現の自由を志向する建国当時の理念を反映していると考えられている。

具体的には、双方向コンピュータサービス提供者（複数の者が利用するコンピュータ・サーバへのコンピュータによるアクセスを提供し又は当該アクセスを可能にする情報サービス、情報システム又はアクセス・ソフトウェアの提供者。検索サービス事業者等も含む相当程度広範囲なものとする。）等について、以下のように定められている。

- ①他の情報コンテンツ提供者による情報について、発行者又は発信者として扱われない。さらに、判例上、頒布者としても扱われないものとされている。〔不作為の面の免責〕

②わいせつその他の好ましくないコンテンツについて、アクセスを制限するために誠実かつ任意に採った措置の責任を負わない。〔作為の面の免責〕

本規定については、インターネット産業、表現の自由を支える条項として一定の評価がある一方で、違法又は有害な情報に対する媒介者の不作為（削除等の措置が十分でない。）及び作為（削除等の措置が適切でない。）等の観点から党派を超えて批判があるとされる。

神足祐太郎「諸外国におけるインターネット媒介者の『責任』」レファレンス 839 号（2020 年）13 5、137、139～140 頁、神足祐太郎「権利侵害とプロバイダの責任—インターネット上の名誉毀損への対応—」調査と情報—ISSUE BRIEF—919 号（2016 年）7 頁を基に作成。

【ディープフェイク】

「ディープラーニング」と「フェイク」を組み合わせた造語。現在では、AI を用いて実際には存在しないリアルで高精細な人物の映像・動画を制作する行為や、それらで制作された映像・動画を指すことが多い。

アメリカでは、2019 年、連邦議会下院議長の演説を合成・改変した動画が SNS で拡散された問題を受けて、ディープフェイク技術の使用状況について年次報告を作成することを政府に義務付ける法案が連邦議会に提出された（ただし、同法案は、上院で可決されたものの、下院で審議中のまま議会期を終え、廃案となった。）。

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）21 頁、プラットフォームサービスに関する研究会（第 27 回）資料 3-2（みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社提出資料）「ディープフェイクについて」2021 年 5 月 13 日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000749422.pdf）を基に作成。

【デジタル・ゲリマンダリング】

プロファイリング技術を駆使した投票行動の操作のことで、特定の候補者や政党に有利な選挙区割り操作を指す造語である「ゲリマンダリング」を基にした新たな造語。

米国の 2010 年連邦議会議員選挙において Facebook 社が行った大規模実験では、一部の利用者のみ、最寄りの投票所、既に投票を済ませた友人、自分が投票に行ったことを友人に知らせるボタンなどを表示したところ、上記の表示がされた利用者の方が、表示がされていなかった利用者よりも 0.39%ながら投票率が高いという結果となった。情報法学者のジョナサン・ジットレインは、プロファイリング技術を駆使して特定の政治的傾向を有する利用者にのみ投票促進効果が認められる表示を行うことによって利用者の投票行動を操作することができる」と指摘した。

佐藤令「選挙におけるソーシャルメディアの活用」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020 年）86 頁、水谷瑛嗣郎「SNS と法の交錯点—表現の自由、民主政治の視点から—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020 年）35 頁を基に作成。

【デジタルサイネージ】

屋外・店頭・公共空間・交通機関などにおいて、ディスプレイなどの電子的な表示機器を使って情報を発信するメディアの総称。

一般社団法人デジタルサイネージコンソーシアム HP「デジタルサイネージとは」（<https://digital-signage.jp/about/>）を基に作成。

【デジタルサービス法案（Digital Services Act）】

EU において立法手続中の法案で、対象事業者に対して、違法コンテンツの流通に関する責任を課するとともに、事業者の規模に応じた利用者保護のための義務を規定しようとするもの。同法案は、2020 年 12 月 15 日に欧州委員会から提案され、2022 年 1 月 20 日に欧州議会において修正案が承認されており、今後、欧州議会、EU 理事会、欧州委員会による協議を経て、EU 理事会が承認すれば成立する。

プラットフォームサービスに関する研究会（第 23 回）参考資料 5「プラットフォーム事業者による違法・有害情報への対応に関する諸外国の動向について」2021 年 2 月 25 日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000734951.pdf）1 頁、プラットフォームサービスに関する研究会（第 32 回）資料 6（株式会社三菱総合研究所提出資料）「インターネット上の違法・有害情報を巡る EU の最新動向について」2022 年 2 月 21 日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000794736.pdf）2～3 頁を基に作成。

【ネットワーク効果】

ネットワークへの参加者が多ければ多いほど、そのネットワークの価値が高まり、更に参加者を呼び込むという現象のこと。この結果、多くの利用者を抱えるサービスは、更に利用者を獲得することが可能となり、規模を拡大していくこととなる。

プラットフォーム事業者の提供するサービスには、このようなネットワーク効果が働くため、利用者を拡大していく傾向にあるとされる（「直接ネットワーク効果」）。

また、検索サービスを提供するプラットフォーム事業者は、検索サービスの利用者と広告主という2種類の顧客を抱えており、この2者との関係でそれぞれ市場が成立している（「両面市場」）が、検索サービスの利用が増えると、広告主にとっても魅力的となるため、広告主も増えていくというように、一方の市場での利用者の増加が、その市場の利用者のみならず、もう一方の市場での利用者をも増やしていく効果があるとされる（「間接ネットワーク効果」）。

このような直接・間接のネットワーク効果による「雪だるま式」の利用者拡大が、プラットフォーム事業者の急速な成長の大きな要因の一つであるとされる。

総務省『令和元年版 情報通信白書』70～71頁を基に作成。

【ネットワーク執行法 (Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (NetzDG: Netzwerkdurchsetzungsgesetz))】

ドイツにおいて、2017年7月、難民の増加に伴うSNS上のヘイトスピーチやフェイクニュース等の増加への対策として成立した法律。

この法律により、ドイツ国内の登録利用者数が200万人以上のプラットフォーム事業者は、苦情処理に関する報告義務を負うとともに、違法コンテンツの申告のための窓口を設けた上で、利用者から申告があった場合は、直ちに違法性を審査し、原則として、①明らかに違法なコンテンツについては申告を受けてから24時間以内、②それ以外の違法コンテンツについては申告を受けてから7日以内に、当該コンテンツを削除する義務を負うこととされ、適切な対応を行わなかった場合には、最大5,000万ユーロ（約65億円）の過料が科せられる。

なお、対象となる違法コンテンツとは、ドイツ刑法の一定の犯罪に該当するコンテンツとされており、この「一定の犯罪」には、違憲組織のシンボル使用、国家を危険にさらす重大な暴力行為の準備、民衆扇動、人種憎悪挑発などに加え、悪評の流布、中傷といったものまで、幅広い犯罪が含まれている。

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）25～26頁、神足祐太郎「ドイツのSNS法—インターネット上の違法なコンテンツ対策—」外国の立法278号（2018年）52～53頁を基に作成。

※ 1ユーロ=約130円（報告省令レート（令和4年3月分））で換算。

【ビッグデータ】

スマートフォン等を通じた位置情報や行動履歴、インターネットやテレビでの視聴・消費行動等に関する情報、小型化したセンサー等から得られる膨大なデータのこと。

総務省『平成29年版 情報通信白書』53頁を基に作成。

【ファクトチェック】

公開された言説のうち、客観的に検証可能な事実について言及した事項に限定して真実性・正確性を検証し、その結果を発表すること。

プラットフォーム事業者は、フェイクニュースへの対応として、外部のファクトチェック機関との連携を進めることにより、プラットフォームサービス上の情報の質を高める取組を行っている。例えば、Facebookは、各国のファクトチェック機関によるファクトチェックと連携した仕組み（ファクトチェック機関が虚偽と評価したコンテンツのニュースフィードにおける表示順位が下がるほか、繰り返しフェイクニュースを配信するページやウェブサイト配信数の抑制などの制限が課される）を導入している（ただし、政治広告は対象外）。

特定非営利活動法人ファクトチェック・イニシアティブ HP「ファクトチェック・ガイドライン」(https://fj.info/introduction/guideline#section-1)、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)30~31頁を基に作成。

【フィルターバブル】

個々の利用者のオンライン上の行動履歴が収集され、それに基づいてその利用者が何を望んでいるかが推察されること(プロファイリング)により、オンライン上で個別化され、選別された情報に囲まれてしまう状況のこと。

この状況を「フィルターバブル」と呼び表したインターネット活動家のイーライ・パリサーは、インターネットの利用者は、ビッグデータを使ったプロファイリングによって、その利用者の「好み」に合わないと判断された情報がフィルタリングによって除去された「泡」(フィルターバブル)の中に閉じ込められているとした上で、民主主義が機能するためには国民が共同生活をしている世界の全体像を共有している必要があるが、フィルターバブルの中では狭い自己の利益が全てであるかのように感じられてしまうと指摘する。また、憲法学者のキャス・サンスティーンも、プロファイリングによって選別された自分好みの「新聞」を読むことになってしまうという問題(「デイリー・ミー」)を指摘している。

また、総務省のプラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」では、エコーチェンバーやフィルターバブルなどの現代のメディア環境に関する特性が、フェイクニュースの拡散に寄与していると指摘されている。

イーライ・パリサー(井口耕二訳)『フィルターバブル インターネットが隠していること』(早川書房、2016年)220頁、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)45頁、水谷瑛嗣郎「SNSと法の交錯点—表現の自由、民主政治の視点から—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』(2020年)34頁、山本龍彦『おそろしいビッグデータ』(朝日新聞出版、2017年)137~138頁を基に作成。

【フェイクニュース】

メディアによって流される、事実とは異なった虚偽の情報や報道の総称。受け手側が事実だと思い込み、TwitterなどのSNSなどを通じて拡散させるケースが多く、特定の個人を傷つけたり、社会に混乱をもたらしたりすることがある。

ただし、国際的に定まった定義があるわけではない。なお、EUでは、「行動規範(Code of Practice on Disinformation)」の策定など様々なフェイクニュース対策が講じられているが、「フェイクニュース」という言葉の中にはリスクが比較的低いものから高いものまで含まれ、問題の複雑さを適切にとらえきれないことに加え、「フェイクニュース」という用語が一部の政治家等によって自分たちの気に入らない報道を行う報道機関を攻撃する手段として用いられていることから、「フェイクニュース」ではなく「disinformation(ディスインフォメーション、偽情報)」(=「検証可能な、虚偽又は誤解を招く情報で、経済的利益を得るため又は公共を欺くことを目的として生成、表示、拡散され、それによって公共への損害が生じ得るもの」という用語が用いられている。

自由国民社編『現代用語の基礎知識 2021』(自由国民社、2021年)216頁、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)16~17頁、水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策—コンテンツ規制以外の道を模索する—」社会情報学8巻3号(2020年)49頁を基に作成。

【プラットフォーム】

「プラットフォーム」という用語については、様々な場面で各様に用いられており、明確な定義が定着しているわけではない。「プラットフォーム」の概念を定義すること自体がそもそも困難であり、仮に「プラットフォーム」の概念を厳密に定義したところで、その定義が技術革新等によって急速に陳腐化しかねないとの指摘もある。

例えば、「プラットフォーム」について、総務省『平成24年版 情報通信白書』では、「ICTネットワーク、とりわけインターネットにおいて、多数の事業者間ないし多数の事業者とユーザー間を仲介し、電子商取引やアプリ・コンテンツ配信その他の財・サービスの提供に必要な基盤的機能」とし、その機能を提供する事業者を「プラットフォーム事業者」としている。

また、「プラットフォーム事業者」について、総務省のプラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」は、「多様なサービスを提供するサプライヤー及びそれらのサービスを享受するユーザの双方が利用する基盤としての機能…を提供する事業者」としている。

「デジタル・プラットフォーム事業者」については、公正取引委員会「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」が、「オンラインモールやアプリストア…検索サービス、SNS、動画・音楽配信、ニュース配信、メール、電子決済等、様々なサービスを多くの場合無料という形で提供し、多くの消費者との接点を持っている」と記述している。

このほか、「オンラインプラットフォーム」について、総務省『平成30年版 情報通信白書』は、「ネット広告、ネット市場、検索エンジン、SNS、アプリ市場、決済システムなど、広範なネット上の活動の基盤」とし、OECDの報告書は、「2者以上の、異なるが、相互に依存し、インターネット経由で当該サービスを通じて相互作用する（企業又は個人の）利用者集団の間の相互作用を促進するデジタルサービス」と定義している。

公正取引委員会「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（令和3年2月）6頁、総務省『平成24年版 情報通信白書』174頁、総務省『平成30年版 情報通信白書』24頁、曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説〔第2版〕』（弘文堂、2019年）85～87頁〔林秀弥執筆部分〕、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）3頁、成原慧「プラットフォームはなぜ情報法の問題になるのか」法学セミナー783号（2020年）55頁を基に作成。

【プロファイリング】

様々な個人情報からAIを用いて個人の趣味嗜好、健康状態、社会的信用力、職業適性、内定辞退予測率などの個人的側面を自動的に予測・分析すること。GDPRでは、「プロファイリング」を「自然人に関する特定の個人的側面を評価するために、特に、当該自然人の職務遂行能力、経済状況、健康、個人的選好、関心、信頼性、行動、位置もしくは動向を分析または予測するために、個人データを用いて行うあらゆる形式の自動化された個人データ処理」（4条4項）と定義した上で、この処理形式に異議を唱える権利などを組み込んでいる。

プロファイリングについて、いくつかの個人情報からある人物の個人的側面を予測するものとして捉えるならば、ビッグデータ社会以前にも存在していたが、現代的プロファイリングには、そのような従来の古典的プロファイリングと比較して、次の①～⑤のような違いがあると指摘されている。

- ①使用されるデータの量が大きく異なること
 - ②アルゴリズムがコンピュータ上で自動的に対象者の個人的側面を予測することが一般的であること
 - ③結果に対する科学的信ぴょう性が一般に高くなり、個人が結果を否定し、評価を覆すことが困難になること
 - ④人間が想像できないような事物の相関関係が明らかになることがあり、人間が予見しがたい意外性の高いデータが広く用いられる傾向があることから、いかなる行動がプロファイリングに用いられているのかについて予見を与えず、行動を萎縮させる傾向があること
 - ⑤対象項目が拡張し、相当細かい個人的事項までも予測・評価できるようになってきていること
- このような現代的プロファイリングには、民主主義、プライバシー、内心の自由、個人の尊重原理などの観点から問題提起がなされている。

山本龍彦『『完全自動意思決定』のガバナンス—行為統制型規律からガバナンス統制型規律へ？』情報通信政策研究3巻1号（2019年）25頁、山本龍彦「ビッグデータ社会とプロファイリング」同『プライバシーの権利を考える』（信山社、2017年）257～261、265～270頁を基に作成。

【ボットアカウント】

人間ではなく機械により自動的に投稿を行うアカウントのこと。

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）15頁を基に作成。

ま行

【マイクロターゲティング】

ターゲットとなる生活者のパーソナル・データを分析し細かなセグメントに分けることによって嗜好や行動パターンを把握し、より効果的な戦略を構築する手法のこと。従来から、性別・年齢・人種といった基本属性に基づく調査は行われてきたが、それらに加えて、居住地・決済履歴・購読視聴履歴などのデータを取得し、ビッグデータとして蓄積・分析することで、予測の精度が向上するとされる。

2004年の米国大統領選挙では、この手法が用いられ、各選挙区の得票数の予測精度を向上させ、選挙戦略に反映させたという。また、2008年及び2012年の米国大統領選挙では、この手法が更に洗練され、得票数の予測だけでなく、有権者に合わせて共感を抱くようなメッセージを個別化する手法が展開されたという。

このようなマイクロターゲティングを用いた選挙運動に対しては、「情報の偏向を生むことに加え、有権者の心理状況に働き掛けて主体的な判断過程を歪め、投票行動を秘密裡に操作・ナッジする点で、同権利〔事務局注：選挙権〕の適切な行使を阻害し、選挙の公正を脅かす」との指摘がある。

工藤郁子「AIと選挙制度」山本龍彦編著『AIと憲法』（日本経済新聞出版社、2018年）331～333頁、山本龍彦「ビッグデータ社会とプロファイリング」同『プライバシーの権利を考える』（信山社、2017年）267～268頁を基に作成。

【メディア州間協定（MStV: Medienstaatsvertrag）】

ドイツの放送・通信に関する法制として、州の間で締結された協定。1991年に制定された「放送州間協定」に代わるものとして、2020年11月から施行されている。メディア州間協定は、従来の放送に関する規制に加え、近年、人々が意見を形成する際に大きな影響力を持つようになった検索エンジンやSNS、またAI音声アシスタントなどの新しいサービスに関する規制を初めて設け、デジタル時代のメディア環境の中で意見の多様性を保障することを目的としている。

NHK放送文化研究所HP「ドイツで放送・通信の新融合法制『メディア州間協定』が発効」(https://www.nhk.or.jp/bunken/research/focus/f20210101_7.html)、バイエルン州首相官房HP「Medienstaatsvertrag (MStV) Vom 14.-28. April 2020」(<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/true>)を基に作成。

ら行

【両面市場】

2組の経済主体が、仲介者やプラットフォームを通じて相互に作用する市場のこと。例えば、検索サービスでは、サービスを提供するプラットフォーム事業者には、検索を行う利用者が存在すると同時に、検索結果が表示される際の広告の掲載を依頼する広告主も存在するというように、検索の利用者と広告主という2種類の顧客が存在し、プラットフォーム事業者にとっては、それぞれを相手とする2つの市場があるということになる。

総務省『平成29年版 情報通信白書』36頁、総務省『令和元年版 情報通信白書』68頁を基に作成。

A～Z

【AI】

Artificial Intelligence の略で、人工知能のこと。「AI」について、確立した定義はないが、人間の思考プロセスと同じような形で動作するプログラム、あるいは人間が知的と感じる情報処理・技術といった広い概念として理解されている。

総務省『令和元年版 情報通信白書』82頁を基に作成。

【IoT】

Internet of Things の略で、「モノのインターネット」とも呼ばれる。あらゆるモノがインターネットに接続することで、モノから得られるデータの収集・分析等の処理や活用が実現する。これによって、製造や物流、医療・健康から農業に至るまで様々な分野で、状況を正確に把握することで効率が向上し、データの分析を通じて新たな価値を生むことに繋がるとされる。

総務省『平成27年版 情報通信白書』292頁、総務省『平成28年版 情報通信白書』4～5頁を基に作成。