

フェイクニュース規制のあり方

C1 班 石井勝哉、吉田知代

目次

1	はじめに	2
2	フェイクニュースの定義と発生・拡散のメカニズム	2
2.1	フェイクニュースの定義	2
2.2	フェイクニュースの拡散	3
3	フェイクニュースと表現の自由	4
3.1	表現の自由	4
3.2	フェイクニュースとの関係における思想の自由市場と表現の自由	5
3.3	諸外国における民間事業者のフェイクニュース対策	7
3.4	海外におけるフェイクニュース対策	8
4	日本における動き	10
4.1	フェイクニュースや偽情報への対応の在り方	10
5	今後のフェイクニュース規制について	12
5.1	共同規制という概念	12
5.2	政府規制の限界	13
5.3	自主規制の限界	13
5.4	共同規制の類型	14
5.5	コントロールポイントについて	15
5.6	自主規制の失敗のリカバリー	15
5.7	共同規制の枠組	16
6	結びにかえて	17
7	参考文献	18

1 はじめに

2020 年に行われたアメリカ大統領選挙において大きな焦点となったのは、デマや陰謀論といった「フェイクニュース」だった。真偽不明である記事が Facebook や Twitter といったソーシャルメディアによって拡散され、荒唐無稽な言説や陰謀論が幅を利かせた。これは少なからぬ人から支持を得て、世論形成にも深刻な影響を与えている。実際に、アメリカン・エンタープライズ研究所 (AEI) によると「ディープ・ステート (一部のエリートからなる“ディープ・ステート＝闇の政府”がアメリカの政界やメディアを支配し、国民を貶めようとしていて、トランプ大統領はその陰謀を阻止する救世主であるという主張^{*1)} がトランプ政権を傷めようとしているとみる人は米全体で 29%、共和党員では 55% に達していた^{*2)}。

フェイクニュースによる問題が顕在化したのは、2020 年アメリカ大統領選挙に始まったことではない。2016 年アメリカ大統領選挙においても、「ヒラリー・クリントン氏がワシントンのピザ店を拠点とした児童性愛ネットワークに関与している」という偽ニュースを信じた男が発表事件を起こした「ピザ・ゲート事件」^{*3)}をはじめ、2016 年にイギリス EU 離脱国民投票での有権者による投票行動への影響^{*4)}など、ソーシャルメディア上で拡散したフェイクニュースが政治にも影響を及ぼす事案が多数発生していた。

本稿の目的は、このようなフェイクニュースの拡散を未然に防ぎ、偽情報の害悪を被ることのない健全な民主主義を維持するために、フェイクニュースが拡散する土壌となるソーシャルメディア上のルール作りの在り方について検討することにある。主に日本における法制度や規制に目を向けながら、表現の自由との関係や、フェイクニュースの発生・拡散メカニズムに目を向けながら、規制をするべきポイントはどこにあるのか、規制にあたり関係者間でどのようなスキームを構築すれば良いのかを提案したい。その上で、本稿の構成は以下のようになっている。第 1 章で、フェイクニュースの定義と発生・拡散のメカニズムについて検討する。第 2 章では、表現の自由の権利内容について考察する。第 3 章では、諸外国での取り組みを中心に、規制とプラットフォーム事業者による対策とを紹介する。第 4 章では、現在日本においてどのような議論がなされているのかについて政府の検討会における議論や動きを中心に考察する。第 5 章では、日本においてこれから取りうるフェイクニュース対策について検討する。

2 フェイクニュースの定義と発生・拡散のメカニズム

2.1 フェイクニュースの定義

フェイクニュースの定義は、研究者によって様々である^{*5)}。というのも、嘘やデマ、陰謀論やプロパガンダ (政治的な宣伝行為)、誤情報 (ミスインフォメーション) や偽情報 (ディスインフォメーション)、扇情的なゴシップやディープフェイク (人工知能の技術で合成した偽動画)、これらの情報がインターネット上を拡散して現実世界に負の影響をもたらす現象が、フェイクニュースという言葉で一括りにされているからである^{*6)}。一

^{*1)} NHK『『Q アノン』政界へも影響拡大』(2020 年 10 月 12 日掲載)[<https://www.nhk.or.jp/kokusaihoudou/archive/2020/10/1012.html>]。

^{*2)} 西村 博之「米国引き裂くデマと陰謀論 SNS は嘘つきマシン？」日本経済新聞 2020 年 11 月 8 日 [<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO65851800V01C20A1100000/>]。

^{*3)} 平和博『信じてはいけない—民主主義を壊すフェイクニュースの正体』(朝日新書、2017 年)14-18 頁。

^{*4)} 同上、54-55 頁。

^{*5)} 総務省令和元年情報通信白書第 1 部第 4 節「フェイクニュースを巡る動向」 [<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r01/html/nd114400.html>] (2021 年 2 月 20 日閲覧)。

^{*6)} 笹原和俊『フェイクニュースを科学する—拡散するデマ、陰謀論、プロパガンダのしくみ』(化学同人、2018 年)13 頁。

方で、辞書的な定義を確認してみると、虚偽情報が拡散され、問題化されている状況を受けて、権威ある辞書がフェイクニュースという言葉の定義を始めています。代表的な辞書の一つであるコリンズ辞書では「Fake News(フェイクニュース)」は「ニュース報道の体裁で拡散される、虚偽の、しばしば、扇情的な内容の情報(false, often sensational, information disseminated under the guise of news reporting)」と定義しており、意味合いとして「ニュースに擬態した(感情を刺激する偽情報)」だということ、「拡散する」ということに力点を置いているように見える。しかし、この辞書的な定義は前章において挙げた事例に象徴される現代的なフェイクニュースの複雑性を的確に捉えているとは言えないという問題性がある。なぜなら、この定義を用いると、インターネット発明以前から存在していた嘘や噂、都市伝説と区別をすることができないからである*7。

この状況を受けて、ハーバード大学ショレンスタイン・センターにて誤情報・偽情報に対抗すべく発足されたプロジェクト「ファーストドラフト(First Draft)のディレクターを務めるクレア・ウォードルは、フェイクニュースを理解するために、虚偽情報の種類、動機、拡散様式の3つを理解する必要があるとする。虚偽情報の種類としては、「風刺・パロディ(害を与える意図はないがだまされる可能性がある)」「ミスリーディングな内容(誤解を与えるような情報の使い方)」「偽装された内容(正しい情報源が偽装されている)」「捏造された内容(騙したり害を与えるために新たに作られた100%嘘の内容)」「誤った関連付け(見出し、画像、キャプションなどが内容と合っていない)」「嘘の文脈(正しい内容が間違った文脈と共有されている)」「操作された内容(騙す目的で情報や画像が操作されている)」といった7類型に分類されている。虚偽情報が作られる動機としては、「質の悪いジャーナリズム」「うけねらい」「扇動・いたずら」「感情」「党派心」「金儲け」「政治的影響力」「プロパガンダ」という8つに分類される。虚偽情報の拡散様式については、FacebookやTwitterといったソーシャルメディアの仕組みを悪用したものが挙げられる。例えば、「いいね!」や「リツイート」の数に応じてさらに目立つ場所に表示されるようになるソーシャルネットワーク上のアルゴリズムや、「ボット(Bot)」と呼ばれるコンピュータープログラムによるデマの拡散が挙げられる*8。

各国の政策文書レベルでは、「フェイクニュース」は国際的に決まった定義がないため、「disinformation(偽情報)」や「misinformation(誤情報)」という言葉が用いられることが多い。国際的に確立された定義があるわけではないが、欧州委員会の政策文書(Tackling online disinformation: a European Approach)では、「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損じうるもの」と定義している*9

2.2 フェイクニュースの拡散

フェイクニュースがどのように拡散され、デモクラシーに影響を及ぼしていくのかというプロセスを検討する。検討の意図は、どのような点に規制をかけることができるのか、あるいは効果的かを考えるための切り口を見出すことにある。

フェイクニュース拡散の議論の前提として、デジタルメディアの発展が「思想の自由市場」に与えた変化について触れる。そもそも「思想の自由市場」においては、アメリカ連邦裁判所の姿勢に依拠すると、あらゆる表現は対応に流通する機会を与えられるべきであり、その一方で、情報の取捨選択については個々人の「買い手危険負担」を原則とし、政府介入はよほどのことがない限り控えられるべきだと考えられていた。しかし、

*7 西村、前掲注(2)、13-14頁。

*8 西村、前掲注(2)、14-20頁。

*9 総務省「プラットフォームサービスに関する研究会最終報告書」(2020年)

[https://www.soumu.go.jp/main_content/000668595.pdf] (2021年2月20日閲覧)。

デジタルメディアが普及する前の社会においては、思想の自由市場にアクセスするための「媒体」をマスメディアが独占しており、マスメディアが情報のスクリーニングとパッケージングを行い、「受け手 (買い手)」に供給してきたという背景があったため、「買い手危険負担」の原則が辛うじて成り立っていた。ところが、現代において、情報を得たり、発信したりすることが、ソーシャルメディアをはじめとしたデジタルメディアにアクセスすることによって達成されるようになったことで、思想の自由市場の健全化を支えていたプロフェッショナルとしてのマスメディアの弱体化が浮き彫りになった。これにより、現代においては、誤った情報や不確かな情報がマスメディアなどの伝統的制度が行ってきたスクリーニングなしに情報を発信できるようになり、多くの人々に対して非常に速いスピードで広範囲かつ容易に「拡散」できてしまう。加えて、フェイクニュースは正確な情報よりもより早く拡散されることがわかってきたという点が、これをさらに深刻化させているという認識があることも留意していく必要がある^{*10}。

フェイクニュースの拡散は、ソーシャルメディア上の「環境」を形成している「技術」を用いて促進されている。その「技術」は大きく3つある。1つ目に、ソーシャルメディアのプラットフォームのビジネスモデルが生み出したパーソナライズ・フィルターによる「個別化」である。ユーザーの興味関心事を予測するアルゴリズムを用いて、似たユーザー同士を結び付くものであり、フェイクニュースはこうして結びつけられた類似したユーザー間で共有され、対抗する情報が入ってくることなく、情報が強化されている。これにより、いわゆる「フィルターバブル」が発生する。2つ目に、オンライン上のデジタル広告である。「個別化」技術の下、センセーショナルかつバイラルな広告を個々のユーザーに届ける「ターゲティング広告」によって、感情に訴えかける偽情報はより精緻に、狙いすまして効果的に配信できる。3つ目に、自動化ボットである。いわゆるトロールと呼ばれているような、背後に実在のユーザーが存在しない偽アカウントであり、オンライン上に潜むことで偽情報の伝播を人為的に増幅させることが可能になる^{*11}。

3 フェイクニュースと表現の自由

3.1 表現の自由

表現の自由は、内心の置ける思想や信仰は、外部に表明され、他者に伝達されてはじめて社会的効用を発揮するという意味で、精神的自由権の中でもとりわけ重要な権利として位置付けられている^{*12}。

表現の自由の意義として、通説的な理解では、自己実現と自己統治という2つの価値が挙げられる。自己実現は、個人が独立の人格を有する自律的存在として自己を発展させていくことが重要であり、その過程においては自ら試行し、その結果を外部に表明することが不可欠であるとされている。他方、自己統治とは、民主政において国家権力は国民の意思に沿って行使されなければならないということであり、表現の自由は諸個人が政治過程に参加し、人々の間で強制によらない共同意思が形成されるために必須の要件とされる。^{*13}

表現の自由の保障内容は、情報発信の自由と情報受容の自由から構成される。情報発信の自由とは、個人の認識や思想を含めた広い意味での情報を外部に伝達しようとする活動の自由のことであり、表現内容は内容によって区分することなく基本的には全て表現の自由の保護を受けるとしつつ、内容に基づく例外的制約が認められる場合について個別に検討していくという立場が一般的とされている^{*14}。情報受容の自由とは、情報発

^{*10} 水谷瑛嗣郎『『表現の自由』の現代的な『カタチ』—フェイクニュース問題を切り口に— 論究ジュリスト 2020 年春号 (No.33)24 頁。

^{*11} 同上、26 頁。

^{*12} 芦部信喜『憲法』第7版 (岩波書店、2019 年) 214 頁。

^{*13} 毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲司『憲法 II 人権 (第2版)』(有斐閣、2018 年)202-203 頁。

^{*14} 西村、前掲 (2)、205 頁。

信者が情報を他者に伝えるという意図を実現することを目的にしており、主に国家との関係で、自分の知りたい言論から遠ざけられない自由としている^{*15}。最高裁は、よど号記事抹消事件において、「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会を持つことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中でこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想の自由な伝達、交流の確保という基本原理を真に実効あるものにたらしめるためにも、必要なところである。それゆえ、これらの意見、知識、情報の伝達媒体である新聞紙、図書等の閲読の自由が憲法上保障されるべきことは、思想及び良心の自由の不可侵を定めた憲法 19 条の規定や、表現の自由を保障した憲法 21 条の規定の趣旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれるところ」としており、これを通して、自己実現と自己統治の価値の実現のためには、憲法上の保障が情報提供のみならず受領にまで及ぶ必要があるという考え方を示したと考えられる^{*16}。また、最高裁はその後、札幌税関事件において、「表現の自由の保障は、他面において、これを受ける者の側の知る自由の保障をも伴うものと解すべき」であるとも判示し、情報受容権が表現の自由の保障範囲に属することを明示している^{*17}。

3.2 フェイクニュースとの関係における思想の自由市場と表現の自由

これまで述べてきたような憲法学における表現の自由の議論は、情報の受け手側により、思想の自由市場において情報の真偽の判断を含めた議論が行われることを期待し、それを前提に、表現領域における政府介入を原則として否定的に捉えてきた。しかし、第 1 章で触れたようなフェイクニュースを拡散せしめるソーシャルメディア上の技術やデジタルメディアの普及によって、思想の自由市場が機能不全に陥り、フェイクニュースの拡散、ひいては民主主義への脅威を助長しているという点が指摘され、フェイクニュースとの関係では、表現の自由の内容について再検討する必要性がある^{*18}。

思想の自由市場の機能不全について掘り下げて考えると、インターネットの普及により、古典的な思想の自由市場論の考えの見直しが迫られているという点にも目を向ける必要がある。アメリカにおける *Reno v. ACLU* 判決はインターネットを「広大な民主的プラットフォーム」と捉え、その「新しい思想の自由市場の劇的な拡大」に期待を寄せ、この点に対応するように駒村圭吾の表現の自由優越論における「表現の自由の優越的地位が論証されたとしても、そのような特別な価値が認められ、特別な保護が与えられる表現の自由が有効に機能する『場』の構築に関する議論もまた、『原理論』の一環として必要なのではないか」とし、思想の自由市場論を「情報空間の設計構想」として捉えようとしている^{*19}。このように考えると、現代における言論空間の大半がアルゴリズムによって形成される中で、言論の背景に潜むアルゴリズムの存在をはじめとしたインターネットというテクノロジーの出現によって、既存の思想の自由市場論には再設計の必要性がある^{*20}。また、テクノロジーとの関係という面以外でも、既存の思想の自由市場論については、「個人」中心的な側面の限界が指摘されている。具体的には、思想の自由市場論の最も主要な提唱者の一人であるホームズ裁判官は思想の自由市場を「諸個人が互いの利益のために費用をかけずに競争するアトム的な場としての市場 (the marketplace as an atomistic place) として説明」したとした上で、実際、市場においては、良いアイデアや

^{*15} 西村、前掲 (2)、206 頁。

^{*16} 最大判 1983 年 6 月 22 日民集 37 卷 5 号 793 頁。

^{*17} 西村、前掲 (2)、206-207 頁。

^{*18} 水谷、前掲注 (10)、26 頁。

^{*19} 水谷瑛嗣郎「思想の自由市場の中のフェイクニュース」慶応義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 69 巻 (2019 年)61 頁。

^{*20} 同上、62 頁。

商品を探し出して評価し、入手するためにかかる費用が生じるという「取引コスト」の存在を看過しているという議論がある^{*21}。この点、フェイクニュースの問題も、マスメディアをはじめとして情報プロフェッショナルの介在の欠如という点で、同じような文脈で捉えられる^{*22}。

このような点を踏まえ、民主主義を守るためには、従来一般的であった「表現者」中心アプローチから「環境」中心アプローチへの転換が求められる。「表現者」中心アプローチとは、より「表現者」の自由を保障すべきであり、法相領域など一部の例外を除き、政府による規制、とりわけ内容規制については慎重に行われる必要があるという考え方で、「環境」中心アプローチとは、民主主義と表現空間の諸問題について、より情報流通のシステム全体のデザインを踏まえ、議会や行政と言った政府にも、情報が流通する思想の自由市場という「環境」それ自体を設計する役割があるという考え方である。後者の「環境」中心アプローチを考えるにあたり、政府にはどの部分について積極的な役割が求められるのかという点と、その権限の限界をどこに設定するかという点を議論する必要がある^{*23}。

その上で、現代におけるメディアとそれを取り巻く環境を考慮した上で、表現の自由の枠組みにおいて特筆すべき3つの要素がある。

第一に、個人（ユーザー）視点による「情報発信の自由と情報受領の自由（知りたいことを知る）自由」である。現代においても、デモクラシー体制の「存立の基礎」となる世論を形成する上では、現代においても個人が情報を発信し、情報を受領するという能動的行為が重要である。その点で、「環境」中心アプローチは「表現者」としてのユーザーの「自由」を削減したり否定したりするものではなく、ユーザーが「国民」としてよりアクティブに、より公平にデモクラシーを支える世論形成に参加することを目指すものであり、これまでの憲法学が直接的に活かされる^{*24}。一方で、こうした情報発信・受領の自由を「市民（国民）」が獲得したと同時に、個々の政治家や政党、運動家や各種活動家などといった「政治アクター」や国境を超えた外国勢力も行使している現状にも留意する必要がある^{*25}。

第二に、オンラインプラットフォーム事業者視点の「情報空間に繋がる自由」である。インターネット空間が主要なコミュニケーションの「場」となった現代においては、「情報発信と情報受領の自由」を保障されるためには、インターネット上の「場」にアクセスが確保されている状態が不可欠である^{*26}。この点について、アメリカ連邦最高裁における登録制犯罪者がSNSのアカウントを作成することを禁じた州法が問題となったPackingham 判決は、FacebookをはじめとするSNSを「現代におけるパブリックスクエア（modern public square）」と評し、政府がその空間にアクセスすることを禁じることを比較的厳格な審査（「重要な政府利益を果たすために綿密に調整されている（narrowly tailored to serve a significant governmental interest）」を用いて、意見の判断を下した^{*27}。同時に、SNS上で用いられているパーソナライズフィルターによって、異質な他者との意見接触を妨げる可能性もあるのではないかという議論があるが、これに対し、最高裁が検索エンジン事業者に対して、「情報の収集、整理及び提供はプログラムにより自動的に行われるものの、同プログラムは検索結果の提供に関する検索事業者の方針に沿った結果を得ることができるように作成されたものであるから、検索結果の提供は検索事業者自身による表現行為であるという側面を有する」とし、「検索事業者による検索結果の提供は、公衆が、インターネット上に情報を発信したり、インターネット上の膨大な情報の中か

^{*21} 同上、63 頁。

^{*22} 同上、62 頁。

^{*23} 水谷、前掲注（10）、26-27 頁。

^{*24} 同上、26 頁。

^{*25} 同上、26 - 27 頁。

^{*26} 同上、28 頁。

^{*27} 同上、28 頁。

ら必要なものを入手したりすることを支援する者であり、現代社会においてインターネット上の情報流通の基盤として多くの役割を果たしている」^{*28}とし、オンラインプラットフォーム事業者のうち、少なくとも検索事業者は単なる情報流通の同感的役割にとどまらない表現主体としての性格を認めたが、SNS にもこの論理が当てはまるかという点については議論の必要がある^{*29}。

第三に、既存メディア視点の「民主主義において価値ある情報を受領する（国民の『知る権利』に資する）自由」である。これまで報道機関をはじめとしたマスメディアはインターネット普及前は社会生活に必要不可欠な「基本的情報」を供給するゆえに、表現空間において、憲法上の特別な位置づけを得た存在だったが、インターネットの普及とオンラインプラットフォーム事業者の台頭により、思想の自由市場において社会的・経済的地位が低下している。「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである」^{*30}から、現代においても情報スクリーニング・パッケージングの機能を持つ存在として、重要性は高いと考えられる^{*31}。

3.3 諸外国における民間事業者のフェイクニュース対策

本稿の序章においても紹介したように、欧米では偽情報が大きな問題となり、日本と比較して議論されており、政府等の検討を踏まえ、国外ではプラットフォーム事業者による自主的な取り組みが行われている。本章では代表的なソーシャルメディア事業者としての Facebook と Twitter、検索エンジン事業者としての Google の取り組みについて紹介する。

3.3.1 Facebook

Facebook は、偽情報への対応に関する基本的スタンスとして、削除、抑制、情報提供という対策を実施している。具体的には、(1) 削除という点では、ポリシーに違反するコンテンツやアカウントの削除、(2) 偽情報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った対策を取っている^{*32}。

これらの対策が実際に実行された例としては、2020 年アメリカ大統領を前にした、外国勢力の介入への対応として大量の偽アカウントの削除や、虚偽情報の流布や投票妨害を防止するための対策として、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したり、米国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したりするなどの取組が挙げられる^{*33}。

また、ファクトチェックという点では、50 か国を超える国において、フェイクニュースとそれに類するコンテンツの識別、審査および措置のすいこうのために、中立的な国際ファクトチェックネットワーク (IFCN) に認定された独立した第三者ファクトチェッカー団体と連携して、フェイクニュースの拡散防止に取り組んでいる^{*34}。

^{*28} 最決 2018 年 1 月 31 日民集 71 卷 1 号 63 頁。

^{*29} 水谷、前掲注 (10)、29 頁。

^{*30} 最大決 1969 年 11 月 26 日刑集 23 卷 11 号 1490 頁。

^{*31} 水谷、前掲注 (10)、29 頁。

^{*32} 総務省、前掲注 (9)、27 - 28 頁。

^{*33} 同上、28 頁。

^{*34} Facebook のファクトチェック、[<https://www.facebook.com/business/help/2593586717571940>] (2021 年 2 月 20 日閲覧)。

3.3.2 Twitter

Twitter は、偽情報への対応として、(1) スпам等のコンテンツやアカウントに対するポリシー策定及び削除、(2) 信頼性の高い情報などを行っている^{*35}。具体的には、透明性レポートを発行し、明確な削除基準を設定した上で、削除した件数などを公表して、透明性を確保した上で対応を行っていたり、偽情報・誤情報の可能性のある投稿には注意がきを付したり、検索結果の上位には公的機関の情報を掲示するなどの対応を行っている^{*36}。

3.3.3 Google

Google は 2019 年 2 月に Google サーチ、Google ニュース、YouTube 及び広告システムにおける偽情報に関するホワイトペーパーを公開し、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より多くの文脈を提供する、といった方針を示している^{*37}。

また、ファクトチェックという点においては、Google は 2016 年 10 月にファクトチェック機関との連携をはじめ、検索結果画面や Google ニュースの画面にファクトチェックの結果が表示されるという取り組みを開始している。サービスは 2017 年 4 月から日本においても運用されている。さらに、ファクトチェッカーに対して、ファクトチェック結果を表示させるためのツールの提供を行ったり、米国ファクトチェック機関「Poynter IFCN」とのパートナーシップを締結したりするなどしている^{*38}。

3.4 海外におけるフェイクニュース対策

フェイクニュースは民主主義を揺るがすものとして民主主義国家では様々なかたちで対策が取られている。次章では日本における施策として、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」^{*39}を紹介するが、そこでは海外での事例を踏まえたうえで政策提案を行っている。本章では、次章への導入も兼ねて、各国の表現の自由の保障への考え方にも触れつつ、海外のフェイクニュース対策を紹介する。

まず、アメリカは、ピザ・ゲート事件、QAnon の広がり、ロシアによる SNS 上での世論操作など、フェイクニュースによる影響を最も受けている国の一つであるといえるが、国家によるフェイクニュースへの介入には消極的である。アメリカは伝統的に修正 1 条を尊重し、公権力が表現行為に介入することに謙抑的であった^{*40}。フェイクニュース規制が表現内容を理由とする規制とならざるを得ないため、公権力による規制は現在のところ控えられている。

一方で、EU においては、公的な関与が行われている。欧州委員会は 2018 年、欧州議会選挙に先立って、プラットフォーム事業者や広告事業者といったフェイクニュース発信の場や誘因を作るべき事業者の守るべき「行動規範」^{*41}を策定した。「行動規範」は、広告配置の精査、政治広告及び問題ベースの広告、サービスの完

^{*35} 総務省、前掲注 (9)、28 頁。

^{*36} Twitter 透明性センター [https://transparency.twitter.com/ja.html]。

^{*37} 総務省、前掲注 (9)、28 頁。

^{*38} 同上、30 頁。

^{*39} 総務省、前掲注 (9)。

^{*40} 水谷、前掲注 (19)、59-60 頁。

^{*41} European Commission [2018] Code of Practice on Disinformation, [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454] Accessed 2021, Feb. 20.

全性、消費者へのエンパワー、研究コミュニティへのエンパワーの5分類からなる^{*42}。プラットフォーム事業者などの関連事業者に署名を促し、2018年秋までにはFacebook、Google、Twitterをはじめとするプラットフォーム事業者がこれに署名した^{*43}。EUは、2018年12月から欧州議会選挙のある翌5月まで、行動規範に署名したプラットフォーム事業者に対して毎月行動規範に関する取組状況の提出を求めた^{*44}。このEUの「行動規範」には法的拘束力はなく、欧州委員会の行政指導にすぎないが、欧州議会選挙を経て、フェイクニュース対策において一定の成果があったと欧州委員会は評価している^{*45}。

EU域内では、フランスとドイツがフェイクニュース対策についてさらに踏み込んだ施策を行っている。

フランスでは表現行為へ公権力が関与することへの拒否感は少なく、メディア法においては積極的な公権力による介入が行われてきた^{*46}。選挙時におけるフェイクニュース規制として、「情報操作との闘いに関する法律」が制定されている^{*47}。国民議会議員選挙の投票が行われる月の初日の3か月前から投票日までの期間に、選挙の真正さを侵害する性質の、不正確な又は偽りの情報がオンラインコミュニケーションサービスを通じて人為的又は機械的に大量に拡散されている場合に、申立を受けた裁判官は、拡散を行う者に対し、その拡散を止めるために必要なあらゆる措置を命じることができる。裁判官は、要請から48時間以内に、情報の不正確な又は偽りの性質が明白であるか、選挙の真正さが侵害されるおそれが明白であるかを判断し、判決を言い渡さなければならない。(第一編)^{*48}。また、国民議会選挙の期間前から投票日にかけての期間中、プラットフォーム事業者に対する宣伝対価などについての透明性を高める措置が規定されている(第三編)。

ドイツにおいては、「情報操作との戦いに関する法律」がフェイクニュース対策について踏み込んだ内容を規定している^{*49}。プラットフォーム事業者は、「明らかに違法なコンテンツ」については苦情を受けてから24時間以内に削除またはアクセス遮断を行う必要がある。それ以外の「すべての違法なコンテンツ」については、苦情を受け付けてから1週間以内に削除またはアクセス遮断を行う必要がある。プラットフォーム事業者による過剰な削除を防ぐために以下2点の規定がなされている。すなわち、「違法」な範囲は刑法典に示された内容に限定されており、「明らかに」という要件も付け加えられている。また、罰則は、違法な内容に対する苦情を処理する体制づくりを怠った場合に留まり、削除義務に違反すれば処罰されるという仕組みを取っていない。

^{*42} 同上。

^{*43} European Union (2018) Roadmaps to implement the Code of Practice on disinformation, [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice-disinformation] Accessed 2021, Feb. 20.

^{*44} 同上。

^{*45} European Commission (2019) Commission reports on 2019 European elections: fostering European debates and securing free and fair elections [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1123] Accessed 2021, Feb. 20.

^{*46} 曾我部真裕「表現空間の設計構想(フランス)」駒村圭吾・鈴木秀美編『表現の自由—状況へ—』(尚学社、2011年)134-160頁。

^{*47} Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information; 安藤英梨香「【フランス】情報操作との闘いに関する法律」外国の立法 279 巻 1 号(2019年)18-19頁; 三菱総合研究所「諸外国におけるフェイクニュース及び誤情報への対応」第8回プラットフォームサービスに関する研究会(2019年)40-47頁 [https://www.soumu.go.jp/main_content/000621621.pdf] (2021年2月20日閲覧)。

^{*48} この規定については、憲法評議会において条件付きで合憲の判断が下された。すなわち、配信コンテンツを削除できることに鑑みると、その不正確さや誤解を招く性質、投票の真正性を損なうリスクが明白である場合にのみ許されるのである。三菱総合研究所、前掲注(47)、41頁。

^{*49} 鈴木秀美「ドイツのSNS対策法と表現の自由」慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 68 号(2018年)1-12頁。

4 日本における動き

現在の日本では、アメリカやヨーロッパをはじめとした欧米諸国ほどフェイクニュースや偽情報の拡散と社会に与える影響が深刻ではないが、今後、日本においても同じような現象が起こる可能性があるという懸念から、総務省では2018年10月に立ち上げた「プラットフォームサービスに関する研究会」の中で、「インターネット上のフェイクニュースや偽情報への対応」を対応項目の一つとして議論を行い、2020年2月に最終報告書を取りまとめた^{*50}。これまで本稿で取り上げたソーシャルメディアに用いられているアルゴリズムなどの技術や、インターネットをめぐる人々の情報発信・情報収集の方法の変化、フェイクニュースが与える影響の深刻さという点をフェイクニュース規制の目的・必要性和位置付けた上で、具体的な対応策を取りまとめている。この章では、プラットフォームサービスに関する研究会が提言したフェイクニュースに対する対応の在り方を紹介したい。

4.1 フェイクニュースや偽情報への対応の在り方

日本におけるフェイクニュースへの対応への在り方としては、諸外国での事例やプラットフォーム事業者による自主的な取り組みの動きを踏まえながら、プラットフォームサービスに関する研究会では、10の方向性を示している。

第一に、「自主的なスキームの尊重」である。偽情報への対応の形は、法律による「法規制」、自主的なルールに一任する「自主規制」、自主的な規制とその実効性を支える「共同規制」という類型が考えられるが、このうち「共同規制」のスキームを用いようとしている。具体的には、プラットフォーム事業者をはじめとする民間部門における関係者による自主的な取り組みを基本とした対策を進めることを基本とし、特にプラットフォーム事業者による除法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として、政府は基本的には民間事業者による自主的な取組を尊重し、その取り組み状況を注視することに徹するとしている^{*51}。他方で、民間事業者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について効果がないと認められる場合には、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いれて検討を行うことが適当であるとする^{*52}。

第二に、「我が国における実態の把握」である。日本において、どのような情報の流通が問題になっているのか、また今後問題になり得るのかを明らかにするという偽情報自体に着目した操作に加え、プラットフォームサービスにおける偽情報の生成、拡散の各場面において、どのような主体にどのような問題が生じているのかについて把握することが必要であるとしている^{*53}。これらの調査にあたっては、プラットフォーム事業者と連携し、事業者しか持ちえない情報を利用することにより、より詳細かつ正確な調査を行おうとしている^{*54}。

第三に、「多様なステークホルダーによる協力体制の構築」である。偽情報の問題の背景には、プラットフォームサービスの特性のみならず、災害や選挙、国際関係などといった社会的・政治的背景や、ICTリテラ

^{*50} 総務省「インターネット上のフェイクニュースや偽情報への対策」

[https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/d.syohi/ihoyugai_05.html] (2021年2月20日閲覧)。

^{*51} 総務省、前掲注(9)、35-36頁。

^{*52} 同上、36頁。

^{*53} 同上。

^{*54} 同上。

シーなどの利用者、発信側の信頼性などといったメディア環境というような要素が多角的に働いていることから、フェイクニュースの対応に当たっては多面的な解決策を検討することが必要である。その実現のために、プラットフォームじぎょうしゃのみならず、産学官民の多様なステークホルダーによる対話の枠組み、具体的には国内外の主要なプラットフォーム事業者・政府・有識者・利用者等の関係者で構成するフォーラムを設置し、偽情報の実態や各ステークホルダーの取組の進捗情報を共有しつつ継続的な議論を行っていくこと適当であるとする^{*55}。

第四に、「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」だ。偽情報の削除等に対する適切な対応という点では、各プラットフォームの性質や考え方に応じたポリシーにしたがって、事業者自身が自律的に判断して対処することに期待して、個別の内容判断に関しては政府の介入は極めて慎重であるべきとする^{*56}。透明性・アカウントビリティの確保については、前述のプラットフォーム事業者による自律的な情報の削除等の対応に加えて、それらの取組が適切に行われていることが利用者や社会に対して明らかにされるようにするためにも、(1) 自社のサービスの基本的な考え方や具体的な対応に関するポリシーの明確な策定・公開、(2) 自らが実際に行った取組の結果の公開、(3) 取組の効果について分析を行ったものの公開、(4) 取組の効果や偽情報の流通状況について外部の研究者等が調査分析を行う際に必要な情報の提供、(5) 削除やアカウント停止等の対応に備えて、苦情受付体制及び苦情処理プロセスを適切に定め、利用者に対してわかりやすく公開し、適切に運用を行うことなどの取組を実施することが望ましいとしており、日本における個別事情に応じた対応を求めるとする^{*57}。

第五に、「利用者情報を活用した情報発信への対応」である。利用者の行動データを基に個々の興味や関心に応じて、効果的・効率的な情報発信をはじめとするマーケティングを行うという行動ターゲティングが政治広告などの虚偽情報の生成、拡散に悪用されないようにする策を、基本的にはプラットフォーム事業者による自主的なスキームに一任しつつも、自主的スキームが達成されない場合には、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している^{*58}。

第六に、「ファクトチェックの推進」である。我が国においては、ファクトチェックを支援するための団体が設立されるなどファクトチェックの取組が徐々に広がってはいるが、持続可能な事業モデルが存在せず、ファクトチェックの担い手が不足していることや、社会的認知度や理解度が不足しているという課題が存在しているという課題を踏まえ、海外における事例を参考にしながら、ファクトチェックの活性化のための環境整備や、ファクトチェック機関に対する活動コスト負担などの面での支援方針などの議論を継続することが適当であるとする^{*59}。

第七に、「ICT リテラシー向上の推進」である。プラットフォーム上でのフェイクニュースの拡散を防ぐためには、利用者が情報を適切に読み取るための ICT リテラシーを身に着けることが必要であるという観点から、既存の ICT リテラシー向上政策において、フェイクニュースの問題に対応した教材やカリキュラムにアップデートしていくことが求められる。その点、これまで行政や民間団体、通信事業者等によりそれぞれ別々実施されてきた ICT リテラシー向上推進を有機的に結びつけることで、より効果的な取組が可能になるであろうという見解を付している。^{*60}

第八に、「研究開発の推進」である。今後、プラットフォーム上で流通する情報の量が増え続け、さらには

^{*55} 同上、37 頁。

^{*56} 同上、38 頁。

^{*57} 同上、38-40 頁。

^{*58} 同上、42-43 頁。

^{*59} 同上、43-44 頁。

^{*60} 同上、44-46 頁。

ディープフェイクなど近年の新しい技術により手の込んだ偽情報の形態の出現により、フェイクニュースを効果的・効率的に実施を行うためにも、プラットフォーム事業者は、今後も機械学習を由組む AI を活用した技術について研究開発を推進し、政府も研究開発の推進と研究活動を行う研究者等の支援が求められるとしている^{*61}。

第九に、「情報発信者による信頼性確保方針の検討」である。プラットフォーム上におけるフェイクニュースの問題に対応するためには、信頼性の高い情報の流通を増やし、利用者が容易にそれらを参照できるようになることが必要であるから、伝統的なメディアにおける情報の信頼性確保の取組やノウハウを参考とし、これらを拡大しながら、現代のメディア環境に対応した情報の信頼性の確保について検討を深めていくことが必要であるとした上で、プラットフォーム事業者とメディアの協力体制の構築や、ファクトチェック活動との連携を含めた信頼性の高い情報のデジタルアーカイブの推進などの形を例示している^{*62}。

第十に、「国際的な対話の深化」だ。日本においてフェイクニュースへの対応を検討するにあたり、先行して議論や取り組みが行われている欧米をはじめした国際的な対応状況を注視しつつ、対応方針に関して国際的な調和を図りつつ進めていくことが必要であり、国債社会においてコンセンサスを得られるようなインターネット上のルールメイキングが必要であるとする^{*63}。

5 今後のフェイクニュース規制について

これまで、フェイクニュース問題と現在の規制について見てきた。日本における施策の指針となるであろう「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、フェイクニュース規制を現状は民間による自主的な規制に任せ、それがうまくいかなかった場合には、行政による関与も検討すべきと結論付けている^{*64}。現在の日本では（政治的文脈における）フェイクニュースが深刻な問題とはなっておらず、また、フェイクニュース規制が内容規制とならざるを得ないことに鑑みても、表現の自由への配慮の観点から公権力による規制をまずは控えることは妥当といえる。しかし一方で、民間企業たるプラットフォームにおける自主規制は本章で述べるように身を結びづらく、行政による関与は早い段階で検討すべきものとなりうる。「プラットフォームサービスに関する研究会最終報告書」では「共同規制的」として触れられていたその中身について検討していく。

5.1 共同規制という概念

共同規制は様々な定義がなされている^{*65}が、自主規制と政府規制との中間に位置する規制様態のことであり、自主規制に対して公権力が一定の法的規制をかける規制といえよう。以下に示すように、自主規制と政府規制とはそれぞれに限界があり、インターネット規制においてそれが顕在化している。共同規制は、二つの

^{*61} 同上、47 頁。

^{*62} 同上、48-49 頁。

^{*63} 同上、49-50 頁。

^{*64} 総務省、前掲注 (9)、35-36 頁。

^{*65} 生貝直人『情報社会と共同規制』（勁草書房、2011 年）25 頁では、著者が Ofcom の規定する規制類型を整理し、「自主規制と法的規制の両方により構成されるスキームであり、法的機関と産業界が、特定の問題に対する解決策を共同で管理している。責任分担の方法は多様だが、典型的には政府や規制機関は求められた目的を達成するために必要な補強力を保持している。」とした；「強制力を持つ法令上の措置と、もっとも関係の深い諸アクターによって取られた措置とを結びつけ、彼らの実務上の経験を利用するもの」（ヨーロッパババナンス白書）曾我部真裕「メディア法における共同規制（コレギュレーション）について」（大石真ほか『各国憲法の差異と接点（初宿正典先生還暦記念論文集）』（成文堂、2010 年）643 頁）。

規制の止揚的なものとして 20 年ほど前から考案・導入されているスタイルである^{*66}。

5.2 政府規制の限界

政府規制には、インターネット時代に顕在化した、いくつかの限界が存在する。

まず、知識のギャップの問題である。IT 技術は常に複雑化し、急速に変化している。政府は IT 技術を開発する側ではないから、開発者を規制しようとしても、知識のギャップゆえに適切な規制をする期待度は小さくなる^{*67}。また、法律によって規制しようとする場合には、法律の作成には時間を要すから、法律ができたときには、あるいはできてすぐに時代遅れになることも考えられる^{*68}。

また、先述のように、表現の自由の問題もある。内容規制・内容中立規制の類型を前提とすれば、「虚偽の表現」という表現の内容を理由に規制することは、表現の自由への大きな制約となるし、萎縮効果も働かぬないからである。

この二つの理由から「プラットフォームサービスに関する研究会最終報告書」は自主規制を優先させたと考えられるが、自主規制においても大きな問題点が存在する。

5.3 自主規制の限界

5.3.1 形成の失敗

自主規制は、業界団体によるルールメイキングが行われることが前提となる。しかしながら、そのような業界団体が形成されないことが特に IT の分野においてはしばしば起こる。IT の分野においては、そもそもが新規分野であったり、業界への新規参入や撤退が速いスピードで行われていたりして業界団体が形成されないことがある^{*69}。また、業界団体自体は存在するが、新興企業に加入のインセンティブが存在しないために加入せず、自主規制がかけられない、ということもある^{*70}。

業界団体によるルールメイキングを真摯に行おうとすれば、多様なステークホルダーを取り込んで協議をする必要がある。このプロセスには当然相当なコストがかかるし、その負担は業界団体が行うこととなる。企業が公益の増進を目的として運営がなされているわけではないから、そのような形でのルールメイキングがなされる期待は薄いのである^{*71}。

5.3.2 内容の非公正性

誠実な準則形成をするには、ステークホルダー間の公平性が担保されるべきであるが、自主規制によってはそれが叶いにくい。例えば、ステークホルダーのひとつである消費者について考えてみると、業界団体との間に専門性や情報量について大きな隔たりがある。そのため、消費者の側が正確な問題状況の把握が困難で

^{*66} インターネットの共同規制について、生貝直人、前掲注 (65)。

^{*67} 同上、11-12 頁。

^{*68} 例えば、携帯電話のフィルタリングの事例においては、自主規制団体たるモバイルコンテンツ審査・監視機構 (EMA) が、一定の類型 (アダルト、出会い、ギャンブル、コミュニケーション) のサイト・アプリのうち、青少年にとって適切な配慮がなされているものについて認定をして、その認定がフィルタリング解除の基準として認められていた。しかしながら、グローバルなソーシャルメディア企業や国内でも新興の事業者が EMA に加入せず、フィルタリング規制の実効性が大きく低下した。曾我部真裕「共同規制—携帯電話におけるフィルタリングの事例—」ドイツ憲法判例研究会編『〈講座 憲法の規範力〉第 4 巻憲法の規範力とメディア法』(信山社、2015 年) 87-105 頁。

^{*69} 生貝、前掲注 (65)、17-18 頁。

^{*70} 曾我部、前掲注 (68)、87-105 頁。

^{*71} 生貝、前掲注 (65)、17-18 頁。

あり、準則形成の中でも、専門的知識や交渉力に勝る事業者側の利益の方が優先されやすい状況にある（事業者－利用者間での非公正性）。また、業界団体による準則作成は既存の有力事業者が中心となるため、中小事業者や新規参入者にとって厳しい準則となる可能性が高くなってしまふ（事業者間での非公正性）^{*72}。

さらに別の問題として、表現行為にかかる自主規制の場合、規制される必要のない表現までもが規制対象となってしまう可能性がある。公権力が関与した場合には憲法の統制が及ぶから、表現行為に対する規制は最小限度のものになることが期待されるが、業界団体には憲法の統制は及ばないから、過剰に規制されてしまっても救済を受けることはできず、実質的に表現の自由が損なわれてしまふおそれがある^{*73}。

5.3.3 実行性の欠如

準則が適切に形成されたとしても、それを実行化するエンフォースメント・メカニズムが存在、機能していなければ、自主規制が有名無実化する恐れがある。特に、流動性の高く、分散性の高いインターネット関連の産業においては、業界団体が存在していたとしてもその加盟率が低いなどの理由によって、団体内における自律的なエンフォースメントという選択肢自体を取ることができない可能性がある。また、エンフォースメントを担う団体、あるいはそれを監視する立場にある政府等の外部の主体が存在していたとしても、自主規制準則からの逸脱、違反が生じていた場合のモニタリングが困難な可能性もある。すなわち、業界団体や個別企業の行う自主規制は、その形成過程や自主規制準則の内容そのもの、あるいは遵守、逸脱状況に関わる情報が必ずしも一般に公開されているとは限らず、自主規制がうまく機能しなかったとしても、その事実が隠蔽されたままとなる可能性がある^{*74}。

5.3.4 民主的正統性の欠如

法規制は、民主的合意の調達、表現の自由や適正手続の保障のような公法的制約を受ける。しかし、民間による自主規制にはそのような制約は生じない。その結果、先述 5-3-2 の通り、業界団体によって過剰な規制がなされる可能性があるし、さらには、政府が民間に自主規制を“要請”して、迂回的に公法的制約を潜脱する恐れもある^{*75}。

また、別の側面として、ある準則は、その準則の影響を受ける客体がなんらかの形で準則の形成プロセスに参加可能であることによって、その実効性が担保されていると考えられうる。自主規制準則の形成過程から中小企業や消費者が排除されれば、広い意味での民主的正統性を有さない^{*76}。

5.4 共同規制の類型

共同規制は、以上のような自主規制の問題点をカバーすべく、自主規制に対して公権力が一定の規制を行うことである。公権力の関与の仕方は様々であるが、大きく分けて、「団体参画モデル」、「団体自律モデル」、「監督認証モデル」、「誘導モデル」の4つに分類することができる。^{*77}

「団体参画モデル」は、団体によって定立された規範が国家によって取り込まれて実現されたり、あるいは国家の法律によって実現された公共政策の実現に国が関与して国家法の執行を担ったりするタイプである。そ

^{*72} 同上、18 頁。

^{*73} 同上、18 頁。

^{*74} 同上、18-19 頁。

^{*75} 同上、20-21 頁。

^{*76} 同上、20-21 頁。

^{*77} 原田大樹『自主規制の公法学的研究』（有斐閣、2007 年）53-65 頁。

して、団体参画モデルは、団体の関与の仕方によって、団体による基準定立型と団体による法執行型と2種類に分けられる。

前者は、団体によって定められたルールを国家法秩序が受容し、それが実現される過程においては国家法として通用するところに特色がある。自主規制基準の内容が行政過程で実現されることが主として念頭に置かれている(青少年健全育成条例、公正競争規約)^{*78}。

後者は、法律によって当該政策に正当性が付与され、その枠内での政策実現手段として団体による自主規制が位置付けられている。つまり、立法者が制度設計の段階で行政過程に自主規制活動を組みうるようにしているところに特色を有する。一方で国家は、自主規制を政策実現の執行手段として取り込み、他方で団体には自主規制をするかどうかの自由は存在しない。しかしながら、業界団体には自主規制を行う正当性とエンフォースメントの権限が与えられる(例：宅地建物取引業法64条の8)^{*79}。

団体自律モデルは、立案、決定、実現が団体の内部で完結的に行われ、国家の側での公共政策決定とは一応独立した社会管理過程が存在するものである。マスメディアの自主規制が代表例である^{*80}。

監査認証モデルは、自らが、あるいは第三者機関が基準を定立して、組織や事業の過程を評価するモデルである(例：コンプライアンス、介護サービス評価)^{*81}。

誘導モデルとは、内部規律などには自主性を残しつつも、違反した事業者には国家がサンクションを加えるなど、上記3つの規制よりも国家の関与度が高い共同規制の態様である^{*82}。

5.5 コントロールポイントについて

フェイクニュース規制において、プラットフォーム事業者を規制対象とすることは所与のものとされているように思われるが、その意味について少し触れる。

フェイクニュースを生成し、拡散する主体はインターネット上にかなり多数存在する。それに加えて、フェイクニュース拡散の越境性や生成主体の匿名性が故に、そうした主体に対して直接規制を行うことは困難である。一方で、インターネット上のフェイクニュースは当然プラットフォームを介さなければ拡散することはない、また、プラットフォームも特定されその数も限られている。そのため、情報が流通するプラットフォームがコントロールポイントとして規制されるのである。^{*83}

5.6 自主規制の失敗のリカバリー

共同規制は、自主規制の失敗を政府によってカバーすべく設けられた概念であるから、それぞれの失敗のリカバリーについても検討する必要がある^{*84}。

まず、形成の失敗については、自主規制すべき団体や事業者を法律によって明確にすべきである。フェイクニュース規制においては、コントロールポイントが寡占的なプラットフォーム事業者であるから、その点を法

^{*78} 同上、55,57 頁。

^{*79} 同上、55,57-58 頁。

^{*80} 同上、55-57 頁。

^{*81} 同上、54-55,59-91 頁。

^{*82} 同上、13-14,61-65 頁。

^{*83} 生貝、前掲注(65)、33-34 頁。生貝准教授は、情報社会における「共同規制」を、「特定の問題に対応するにあたり、効率的かつ実効的なコントロールポイントを特定し、それが行う自主規制に対し一定の公的な働きかけを行うことにより、公私が共同で解決策を管理する政策方法」と再定義し、規制客体は団体である必要はなく、あくまで団体はコントロールポイントの一類型に過ぎないことを示した。

^{*84} 生貝、前掲注(65)、47-50 頁。

律によって明確にする必要がある。また、国側の働きかけや支援によって、ルールメイキングについて発生するコストを軽減させ、ステークホルダーの参加を現実的にすべきである。

内容の公正性については、公権力の介入によって、事業者間の交渉力の格差を埋めたり、事業者と利用者との知識の差を縮めるよう促したりするべきである。

実効性の担保は、プラットフォーム事業者のように団体を介さない規制の場合には、透明性レポートの提出の要求や、罰則がありうる。もっとも、違法な表現を一つでも逃せば罰則を科す、という制度にしてしまっただけでは、プラットフォーム事業者による過剰な規制がなされるから、表現の自由と実効性との調整が問題となる。この点、ドイツのネットワーク執行法やフランスの情報操作との戦いに関する法律のように、システム構築や対策状況の報告を義務付ける手法が参考となりうる。

民主的正統性の欠如、公法的制約の潜脱の恐れに関しては、規制に対する救済手段を確保することが求められる^{*85}。

5.7 共同規制の枠組

一般的な規制において、規制の客体がその行動を決定づけられる図式は、ローレンス・レッシングによって定式化された。レッシングは、「法」「規範」「市場」「アーキテクチャ」の4要素がそれぞれ独立に、あるいは「法」がその他の要因に作用して、規制の客体行動に影響を与えているとした（図1）^{*86}。「法」とは国家による直接的な規制を指す。「規範」は、公権力によらない非公式のルールで、コミュニティ間のルールのような外在的なものや、道徳的な内在的なものも含む。「市場」は、金銭的成本が行動に作用することを指す。規制を守らなければ市場の信用や人気を失って淘汰されるという圧力もあるし、逆に、金銭的成本がかかるから自主規制を行わない、守らない行動も、「市場」が誘因となっているといえる。「アーキテクチャ」は、物理的に人々の行動を制限する仕組みである。

共同規制においては、さらに、共同規制の二面性が問題となる（図2）^{*87}。共同規制においては、規制される客体は、規制する主体にもなりうるのである。プラットフォーム規制にあてはめて考えれば、共同規制においては、プラットフォームは国からの規制を受けると同時に、ユーザーやサードパーティーに対して規制をするのである。そのため、「法」「規範」「市場」「アーキテクチャ」は多層的にプラットフォームや最終的な規制客体となるユーザーやサードパーティーに影響を及ぼすこととなる。

フェイクニュース規制の文脈に沿って考えると、まず、国家によるプラットフォーム事業者に対する法規制や行政指導は、外円の「法」が内円に影響を及ぼすこととなる。プラットフォーム事業者自身は、「法」に従わないことによって刑罰が科されうるし、また、世間からの非難や、情報の信頼性の低下を理由にユーザーが減ることになるという市場的圧力が課されうる（「法」、「規範」、「市場」が連関して圧力をかけることになる）。最終的に規制の影響を受けるのはユーザーやサードパーティーであるから、外円の「法」の中身として、プラットフォーム事業者に対して、どのような規制を求めるべきかについて考慮しなければならない。内円の「法」としては、フェイクニュースを発信、拡散するアカウントについて、停止、削除あるいは広告を停止する（広告の停止は当然「市場」とも関連する）などの規約を作るよう促すこともできる（もっとも、アカウントの削除については慎重になるべきである。アカウントを削除すれば、表現の自由に対しての大きな制約となるし、また、フェイクニュース研究を困難にする点でも、不利益が大きいといえる。トランプ前大統領の

^{*85} 曾我部、前掲注（65）、651頁。

^{*86} Lawrence Lessig, The New Chicago School, *Journal of Legal Studies*, Vol. 27, Issue 2, pp661-691.

^{*87} 生貝、前掲注（65）、38-45頁。

Twitter アカウント削除は、大きな批判を浴びた^{*88}。)。内円の「アーキテクチャ」としては、自分の支持する意見とは異なる意見にも触れることのできるよう、政治広告についてのターゲティング広告を規制することが考えられる。内円の「規範」とも関連させて、ファクトチェックを経た投稿には「ファクトチェック済」あるいは「虚偽のおそれあり」などの表示をしたり、未読のネット記事を拡散する場合には、一度読むことを促すなど^{*89}したりすることもできる。

さらに、共同規制とは離れるが、国家からユーザーやサードパーティーに対して直接のアプローチをかけることも図式としては存在し、規制の効果を考える上で考慮すべき事項となる。「法」については、名誉棄損罪(刑法 230 条)や公職選挙法 235 条 2 項など現行法が存在する^{*90}が、そのほかの規制の要素についても、ファクトチェック機関への支援や、ICT リテラシーの強化といった「規範」面の強化が考えられる。

このように、共同規制を効果的に行うために、規制主体としてのプラットフォーム、規制客体としてのプラットフォーム、(共同規制ではないが) 国家による規制客体たるエンドユーザーへの直接的な働きかけについて、それぞれ「法」「規範」「市場」「アーキテクチャ」による規制が足りているか、規制をかけたとして有効かを検証していく必要がある。

6 結びにかえて

表現の自由は基本的人権の中でも最も重要な人権の一つである。しかし、フェイクニュースは、思想の自由市場の機能を阻害し、公権力による介入が謙抑的であるべき理由の一つを一方では奪っている。他方で、虚偽の境目が不明瞭である以上、規制が行われることによって規制されるべきでない表現を間接的に抑制する萎縮効果をもたらす危険性を含んでおり、公権力による介入が控えるのが妥当であると考えられた。しかしながら、民間によって行われることが期待される自主規制についても、実効性には大きな課題があった。本稿では、自主規制と政府規制の欠点を補い合う規制の形として共同規制の概念について考え、フェイクニュース規制において共同規制を取り入れる場合において考慮すべき点について考えた。まずは自主規制の欠点を補うことを考えつつ、同時に、フェイクニュース規制のコントロールポイントをプラットフォーム事業者、最終的な規制の客体をユーザーやサードパーティーと設定し、規制の主体たるプラットフォーム事業者、規制の客体たるプラットフォーム事業者、国からユーザーやサードパーティーへの規制それぞれの規制の方向について、「法」「規範」「市場」「アーキテクチャ」の四つの要素による規制の可能性を検討することが規制にとって重要となるであろう。

本稿においては、憲法の解釈論についての考察をほとんどすることなく、フェイクニュースという表現の自由市場を麻痺させるおそれのある事象に対してどのように対処し、市場を調整していくのかについて考察した。本稿は憲法ゼミの論文であるから、筆者の感情としてはもう少し憲法判例を引いて考察を重ねたいところであった。しかし、現実の問題を考えると時には、「理念としての」憲法上の基本的人権が本稿のように効いてくる場面が多いのではないだろうか。法曹の最前線で活躍している弁護士の方々の SNS への投稿をみると、法律相談で憲法を使う場面が昨今はかなり多くなったという意見がみられる。憲法上の権利を、それが理念上であったとしても、頭に入れながら現実の問題を考えることの大切さは増していると考えられ、筆者としても、レポートを通してそのような考え方が引き出しとなったように感じる。

^{*88} 例えば、「トランプ氏ツイッター凍結、欧州で批判『制限、法律で』」『日本経済新聞』(2021 年 1 月 13 日)。

^{*89} この仕様は、実際に 2020 年のアメリカ大統領選挙期間に Twitter 社によって行われた。

^{*90} 水谷、前掲注 (19)、54 頁。

7 参考文献

- ・ European Commission [2018] Code of Practice on Disinformation, [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454]。
- ・ European Commission (2019) Commission reports on 2019 European elections: fostering European debates and securing free and fair elections [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1123]。
- ・ European Union (2018) Roadmaps to implement the Code of Practice on disinformation, [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice-disinformation]。
- ・ Facebook, Facebook のファクトチェック [https://www.facebook.com/business/help/2593586717571940]。
- ・ Lawrence Lessig, The New Chicago School, *Journal of Legal Studies*, Vol. 27, Issue 2。
- ・ NHK 「『Q アノン』 政界へも影響拡大」 (2020 年 10 月 12 日掲載) [https://www.nhk.or.jp/kokusaihoudou/archive/2020/10/1012.html]。
- ・ Twitter 透明性センター [https://transparency.twitter.com/ja.html]。
- ・ 芦部信喜『憲法』第 7 版 (岩波書店、2019 年)。
- ・ 安藤 英梨香「【フランス】情報操作との闘いに関する法律」外国の立法 279 巻 1 号 (2019 年)。
- ・ 生貝直人『情報社会と共同規制』(勁草書房、2011 年)。
- ・ 笹原和俊『フェイクニュースを科学する—拡散するデマ、陰謀論、プロパガンダのしくみ』(化学同人、2018 年)。
- ・ 鈴木秀美「ドイツの SNS 対策法と表現の自由」慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 68 号 (2018 年)。
- ・ 総務省「インターネット上のフェイクニュースや偽情報への対策」 [https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/d_syohi/ihoyugai_05.html]。
- ・ 総務省「プラットフォームサービスに関する研究会最終報告書」(2020 年) [https://www.soumu.go.jp/main_content/000668595.pdf]。
- ・ 総務省令和元年情報通信白書第 1 部第 4 節「フェイクニュースを巡る動向」 [https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r01/html/nd114400.html]。
- ・ 曾我部真裕「共同規制—携帯電話におけるフィルタリングの事例—」ドイツ憲法判例研究会編『〈講座 憲法の規範力〉第 4 巻憲法の規範力とメディア法』(信山社、2015 年) 87-105 頁。
- ・ 曾我部真裕「表現空間の設計構想 (フランス)」駒村圭吾・鈴木秀美編『表現の自由 I—状況へ—』(尚学社、2011 年)。
- ・ 曾我部真裕「メディア法における共同規制 (コレギュレーション) について」(大石真ほか『各国憲法の差異と接点 (初宿正典先生還暦記念論文集)』(成文堂、2010 年) 643 頁)。
- ・ 平和博『信じてはいけない—民主主義を壊すフェイクニュースの正体』(朝日新書、2017 年)。
- ・ 西村博之「米国引き裂くデマと陰謀論 SNS は嘘つきマシン？」日本経済新聞 2020 年 11 月 8 日 [https://www.nikkei.com/article/DGXMZO65851800V01C20A1I00000/]。
- ・ 原田大樹『自主規制の公法学的研究』(有斐閣、2007 年)。
- ・ 水谷瑛嗣郎「思想の自由市場の中のフェイクニュース」慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 69 巻 (2019 年)。

- ・水谷瑛嗣郎『『表現の自由』の現代的な『カタチ』—フェイクニュース問題を切り口に』論究ジュリスト 2020 年春号 (No.33)。
- ・三菱総合研究所「諸外国におけるフェイクニュース及び誤情報への対応」第 8 回プラットフォームサービスに関する研究会 (2019 年)[https://www.soumu.go.jp/main_content/000621621.pdf]。
- ・毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲司『憲法 II 人権 (第 2 版)』(有斐閣、2018 年)。