

〔論 説〕

フェイクニュース対策と民主主義
—メディアプラットフォームの社会的責任—

手 賀 洋 一

キーワード：フェイクニュース，思想の自由市場，社会的責任論，表現の自由，共同規制

1. はじめに

「フェイクニュース」の拡散が、公的な言論空間を劣化させ、民主主義国の政治プロセスを蝕みつつある。「フェイクニュース」という言葉が一躍注目されたのは2016年である⁽¹⁾。英国は同年6月、国民投票でEU離脱を選んだ。米国では11月、公職経験のない政界アウトサイダーのトランプが新大統領に決まった。想定外の結末は、Facebook（以下、FB）やTwitterなどのSNSを通じ拡散されたフェイクニュースが、有権者の判断を左右した結果ではないかと指摘された。米大統領選終盤で、トランプ陣営に加わったケンブリッジ・アナリティカ社⁽²⁾（以下CA）は、FBから不正取得した8700万人の個人情報をもとに、マイクロターゲティングの手法を用いて、激戦州の影響を受けやすい有権者に政治広告やフェイクニュースを集中的に配信した。

トランプは2020年11月の大統領選で敗れたが、選挙結果の受け入れを拒否し、SNSを通じ「選挙不正があった」と根拠のない主張を繰り返した。米議会がバイデン当選の認証作業を行った翌年1月6日にはホワイトハウス近くで「Save America」と称する集会を開き、集まった群衆に「民主主義を守るため」に議会の認証作業を妨害するよう扇動した。興奮した数千人の群衆は議会を襲撃し、5人の命が失われ、130人を超す警察官が負傷した。暴動扇動の疑いで、トランプは米史上初めて2度目の大統領弾劾裁判を受けたが、共和党が多数を占める上院は無罪評決を下した。

SNSのフェイクニュースは、SNSの特性と人間の認知バイアスの相互作用によって素早く拡散する。フィルターバブルやエコーチェンバーによってフェイクニュースに絡め取られた人々は、異見への許容度が低下する。正しい情報を摘示して効果的に打ち消すことも難しい。フェイクニュースは、人間の認知領域への攻撃⁽³⁾である。

欧米の選挙を巡るフェイクニュースの発信と拡散には、ロシア政府が深く関与したことが判明し⁽⁴⁾、外国勢力による民意操作の危険性が広く認識されるようになった。ロシアは

(1) Google Trendsによれば、2016年11月初めから英語圏でFake Newsの検索数が急増した。

(2) CAは、英国の国民投票においてはEU離脱派のイギリス独立党のキャンペーンに参加したとされる。
<https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jul/30/cambridge-analytica-did-work-for-leave-eu-emails-confirm>
(2022年4月18日最終閲覧)。投票結果への影響については評価が分かれる。

(3) 笹川平和財団「外国からのディスインフォメーションに備えを！～サイバー空間の情報操作の脅威～我が国のサイバー安全保障の確保」(2022) p. 4-6。

ソビエト時代から、国内外でプロパガンダを常用してきたが、欧米社会の亀裂を深めるため、選挙時に集中的にフェイクニュースを流している。

今年2月のウクライナ侵攻に際しては、「ロシア系住民に対するジェノサイドを防ぐ平和維持活動⁽⁵⁾」などのプロパガンダとともに、住民被害の捏造映像を配信し、侵略正当化を試みた。2014年のクリミア併合同様の手口である⁽⁶⁾。ただ、8年前と異なり、プーチンの短期制圧作戦は失敗し、戦闘は長期化している。ウクライナ側はSNSでロシアの残虐行為の映像を発信し、ロシアの嘘に効果的に対抗した。グーグル、Twitterなどは、RTやスプートニクなどロシア政府系プロパガンダ機関の情報配信を停止した。

中露などの専制国家は、民主主義諸国との対立が深まる中で、民主政の脆弱性をつくハイブリッド戦争⁽⁷⁾を仕掛けている。ネット空間に悪意ある情報が蔓延するのを防ぎ、民主主義の正常な政治プロセスを守るには何らかの措置が必要との認識が広がりつつある。

こうした視点で最近のニュースを見ると、EUが2022年4月23日に決定したデジタルサービス法(Digital Service Act, 以下DSA)最終案が注目される。EUはフェイクニュース対策の行動規範(Code of Practice)を作るなど、ネット上の情報空間の浄化に積極的に取り組んできた。国内では、笹川平和財団が同年2月7日、外国からの選挙介入を防ぐサイバー安全保障に関する政策提言を公表した。両者に共通するのは、民主政を支える言論空間の健全性を守るため、プラットフォームの自主規制を中心とした共同規制(Co-regulation)を重視していることである。その背景には、米国のプレス自由委員会が75年前、マスメディアに「社会的責任」を求めたように、現代のプラットフォームに情報の支配力に見合った社会的責任を求める発想がある。

そこで本稿では、まずフェイクニュースの定義に関する議論を整理する。その上で、SNS時代のフェイクニュースの特性と、新聞・テレビなどオールドメディアのそれとの違いを明らかにし、対策の必要性を指摘する。ただし、表現行為の規制は常に、表現の自由との関係が問題になる。表現の自由の基礎にある「思想の自由市場論(marketplace of ideas)」に立ち返り、プレス自由委員会の社会的責任論を巡る議論を参照し、健全な言論空間の再構築を図る必要最小限の公的関与のあり方を考察する。最後に、EUなど諸外国のフェイクニュース対策を俯瞰した上で、プラットフォームの自主規制を中核に、公的部門が行動規範を作る共同規制の手法が、日本におけるフェイクニュース対策の有力な選択肢となることを示す。民主的な政治プロセスの正常化を図る視点から考察を行うため、政治的な動機に基づくフェイクニュースに議論を限定する。経済的な動機を持つフェイク

(4) FBは2017年、ロシア政府系企業が投稿した情報は過去2年間で1億2600万人の米国内ユーザーに届いたと公表した。<https://www.bbc.com/japanese/41813184> (2022年4月14日最終閲覧)

(5) 国連のグテレス事務総長は即座に、ロシア軍は平和維持部隊ではないと否定した。<https://jp.reuters.com/article/ukraine-crisis-un-feb22-idJPKBN2KS02V> (2022年4月23日最終閲覧)

(6) ロシアは、クリミア侵攻に先立ち、ロシア系住民が迫害されているとフェイクニュースを流し、「緑の小人たち」と称する部隊を派兵した。<https://www.bbc.com/news/world-europe-26532154> (2022年4月29日最終閲覧)

(7) ハイブリッド戦争(Hybrid warfare)については、廣瀬陽子「ハイブリッド戦争」(講談社現代新書2022)p.24参照。廣瀬は「政治的目的を達成するために軍事的脅迫とそれ以外の様々な手段、つまり正規戦・非正規戦が組み合わされた戦争の手法」と定義し、21世紀型の深刻な脅威だと指摘する。

ニュースも社会の脅威ではあるが、本稿の射程にはない。

2. 「フェイクニュース」とは何か

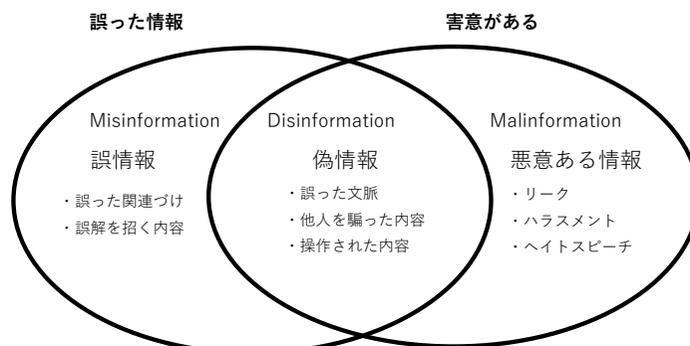
2.1. 定義の困難性

フェイクニュースに統一的な定義はない。政治的なプロパガンダ、捏造記事、陰謀論、悪意のない単純な誤報など、さまざまなジャンク情報がこの言葉に内包される。一部が事実で一部が虚偽の情報や、事実であるが誤った文脈で拡散されるなど、虚偽か事実かで明確にわかることも難しい。同じ言葉でも、論者によって、用語の守備範囲が大きく異なる。

Fake News を「2017年の言葉」に選んだ英国のコリンズ辞書は、「虚偽の、しばしば扇情的な、ニュース報道を偽装して拡散される情報 (false, often sensational, information disseminated under the guise of news reporting)」と定義した。朝日新聞の記事データベースは「虚偽の情報でつくられたニュースのこと。主にネット上で発信・拡散されるうその記事を指すが、誹謗（ひぼう）・中傷を目的にした個人発信の投稿などを含む場合もある」と解説する。統一的な定義はないものの、フェイクニュースはネット上に流通する、ニュース体裁の虚偽情報ないしは悪意ある情報を指すものと一般に理解されていると言えよう。

しかし、トランプが自己に批判的なメディアやジャーナリストを「フェイクニュース」と攻撃するようになってから、この言葉は別の意味合いを色濃く持つようになった。政治家が、大衆のメディア不信を煽るレッテルとして利用するようになったのである。この用法は、フィリピンのドゥテルテ、ロシアのプーチン、トルコのエルドアン、中国共産党など強権の政権に特徴的である。ナチスドイツがリューゲンブレッセ「Lügenpresse（嘘つきメディア）」という言葉で、メディアを攻撃したのと同じ手口である。メディア不信は、フェイクニュースが拡散しやすい素地を醸成している。

メディア研究者の間では、政治家に悪用されかねない「フェイクニュース」に代えて、偽情報 (disinformation) の語を使うのが一般的になっている。EUの高等専門家グループ (High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation, 以下 HLEG)



UNESCOハンドブック「Journalism, 'Fake News' & Disinformation」
を元に、筆者作成

図1 ユネスコが示す情報混乱の3類型

も、フェイクニュース対策報告書⁽⁸⁾の中で「脅威は偽情報であり、“フェイクニュース”ではない(The threat is disinformation, not “fake news”）」と述べ、偽情報の語を採用している。

UNESCOのジャーナリズムに関するハンドブック⁽⁹⁾は、一般にフェイクニュースと総称される情報の問題を「情報の混乱(Information Disorder)」と捉え、情報に誤りがあるか否か、社会や他者に害を与える意図があるか否かを基準に、人々や社会を混乱させる危険のある情報を、以下の3つに分類した。

- ①誤情報(Misinformation) 情報に誤りがあるが、害意がないもの
- ②偽情報(Disinformation) 情報に誤りがあり、害意があるもの
- ③悪意のある情報(Malinformation) 事実ではあるが、害意があるもの

この分類は米国の非営利団体「ファースト・ドラフト」のディレクターであるクレア・ワードルの提案によるものである。ワードルは「代わりの言葉を見つけるのに苦労しているのは、単にニュースの問題ではなく、情報生態系の全体に関わるものだからである」と述べ、従来フェイクニュースの一語にまとめられていた多様な情報を、内容や発信意図に基づき、悪質な順に以下の7つに分類した⁽¹⁰⁾。

- ・捏造された内容(fabricated content)
- ・操作された内容(manipulated content)
- ・他人を騙った内容(imposter content)
- ・誤った文脈(false context)
- ・誤解を招く内容(misleading content)
- ・誤った関連付け(false connection)
- ・風刺やパロディー(satire or parody)

しかし、詳細な分類は研究や分析には資するが、市民が情報の真偽を確かめる基準として役立つとは言えない。計算社会学者の笹原和俊は、フェイクニュースは単に虚偽か否かの問題ではなく、情報の生産者と消費者がデジタルテクノロジーで複雑につながりあったネットワーク、つまり「情報生態系」の問題として解決策を考える必要があるという⁽¹¹⁾。フェイクニュースを研究する耳塚佳代も、重要なのは「フェイクニュースという言葉の定義を統一することではなく、ソーシャルメディア時代のニュース生態系の問題としてとらえ、生態系を構成する要素や汚染経路を可視化すること⁽¹²⁾」だと指摘する。

(8) European Commission, A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, Publications Office, 2018.

(9) Ireton, Cheryl, and Julie Posetti. Journalism, fake news & disinformation: handbook for journalism education and training. Unesco Publishing, 2018, p. 44

(10) ワードルの分類については <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79> を参照願いたい。(2022年4月25日最終閲覧)

(11) 笹原和俊「フェイクニュースを科学する」(化学同人社2018) p. 15.

日本のマスメディアは依然、「フェイクニュース」の語を使うのが一般的であり、この言葉が広く人口に膾炙している⁽¹³⁾。そこで、本稿では「フェイクニュース」を、UNESCOのハンドブックの①偽情報（Disinformation）と②他者や社会に害意のある情報（Malinformation）の両者を包含する意味で使用する。メタ、グーグルなどのネット上で第三者の投稿を媒介する企業は、メディアプラットフォームまたは単にプラットフォームと呼ぶ。ネット上で第三者の投稿を媒介するアプリには、SNSの語を使用する。

2.2. フェイクニュースの歴史

2.2.1. インターネット以前

フェイクニュースは古代から存在する。ローマ帝国の初代皇帝アウグストゥスは、政敵アントニウスの評判を落とし、軍の指揮権を剥奪するため、コインにフェイクニュースを彫り込んだ。

17世紀前半の英国では、スチュアート朝のチャールズ1世の暴政に端を発する議会派と王党派の内乱が勃発し、双方が印刷物でプロパガンダを広めた。王党派は「マーキュリアス・アウリカス」を、議会派は「マーキュリアス・ブリタニカス」を発行し、戦場における相手の残虐行為を互いに誇張して報じるメディア戦争を展開し、自派の勢力伸張を図った⁽¹⁴⁾。

19世紀末から20世紀初頭にかけての米ニューヨークでは、ジョセフ・ピューリッツァー率いるニューヨーク・ワールド紙と、ウィリアム・ハーストのニューヨーク・ジャーナル紙が、有名人スキャンダルなど扇情的なニュースを取り上げ、激しい部数競争を展開した。社会的な重要性の高いニュースよりも、読者の歓心を買う扇情的な内容を優先するイエロージャーナリズムという言葉は、両紙の販売競争に由来する⁽¹⁵⁾。この時代のフェイクニュースとしては、ニューヨーク・ジャーナル紙が戦艦メイン号の爆発事故原因に関する捏造記事を掲載したのが有名である。ジャーナル紙は、事故はスペインのせいだと敵意を煽り、1898年の米西戦争勃発の一因になった。米西戦争は「ハーストの戦争」とも呼ばれた⁽¹⁶⁾。

第二次世界大戦前のドイツでは、アドルフ・ヒトラーと宣伝相ヨーゼフ・ゲッベルスが、反ユダヤ感情と愛国スローガンを結びつけ、イベントや映画と連動させたメディアミックス型プロパガンダを駆使して、ファシズムの思想を国民に届けた。当時もっとも民主的憲法と言われたワイマール憲法下のドイツは、選挙を経てヒトラーの独裁国家に変質した。フェイクニュースは、インターネット時代に特有のものではなく、広く拡散すれば、いつの時代でも国政を誤らせるリスクとなる。

(12) 耳塚佳代「フェイクニュースとは何か」、藤代裕之編著『フェイクニュースの生態系』（青弓社2021）p. 41。

(13) みずほ情報総研「日本におけるフェイクニュースの実態等に関する調査研究 ユーザのフェイクニュースに対する意識調査」（2020）によれば、回答者の約8割が「フェイクニュース」を知っていた。

(14) 小林恭子「英国メディア史」（中公選書2011）p. 43-44。

(15) 両社が、人気漫画「イエローキッド」の争奪戦を繰り広げたことから、センセーショナルな報道自体がイエロージャーナリズムと呼ばれるようになった。早稲田大学ジャーナリスト教育研究所編「エンサイクロペディア現代ジャーナリズム」（早稲田大学出版部2013）p. 53, p. 136 参照。

(16) 小寺敦之編「世界のメディア」（春秋社2018）p. 28。

第二次大戦後は、テレビという強力なメディアの普及が進み、メディア企業の寡占化が進行した。テレビ・ラジオの運営企業の多くは、視聴料を徴収せずに広告収入で運営される私企業である。多くの視聴者を獲得するために、興味本位でセンセーショナルな報道も目立ち、時に強い批判を受けた。

2.2.2. マスメディアの自主規制

マスメディアは、社会からの批判に無策であったわけではない。戦後日本でも、センセーショナルな報道姿勢や誤報・虚報に対する批判があがるたびに、報道倫理を高めようとする努力が続けられてきた。

1994年の松本サリン事件では、新聞・テレビがともに警察発表に依拠して被害者である河野義行さんを犯人視した報道を行い、ジャーナリズムの取材手法が問われた。社会の視線が厳しさを増す中、日本新聞協会は2000年6月21日に新倫理綱領を策定し、倫理意識をもって公正な記事と責任ある論評を行うと改めて表明した⁽¹⁷⁾。放送界では、やらせ疑惑や捏造疑惑も持ち上がり、NHKと民放連が2003年に共同で放送倫理・番組向上機構(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, 以下BPO)を設置した。BPOは放送局が自主的に設立した第三者機関であり、各放送局から独立し、番組に対する苦情等の審議を行っている⁽¹⁸⁾。

国内のマスメディアは現在も多くの課題⁽¹⁹⁾を抱えつつ、一定の自主規制を進めている。読者や視聴者のメディアに対する視線が厳しくなる中、市民の反感を買う取材手法や報道は、マスメディアの事業継続の重大な支障となる。英国では2011年、最大規模の日曜大衆紙ニュース・オブ・ザ・ワールド(News of the World, 以下NOW)が廃刊した。労働者層を主要読者とする英大衆紙は事実を軽視するセンセーショナルな報道で知られるが⁽²⁰⁾、NOWの取材手法はとりわけ悪質だった。誘拐殺人の被害少女の携帯電話を操作したり、戦死した英兵遺族を盗聴したりしていたことが判明し、強い批判と広告引き上げ、不買運動によって事業継続の道を断たれ、168年の歴史の幕を閉じた。

2.2.3. インターネット時代

インターネットは、マスメディアの情報発信独占を崩し、一般市民が自ら情報発信者となる道を開いた。特にSNSは、ウェブサイトを立ち上げなくても、アプリをインストールするだけで手軽に情報を発信できる。ネット空間の情報量は飛躍的に増大し、ニュースの切り口も、マスメディアがゲートキーパーだった時代より多様化した。

2010年末に始まった中東の民主化運動「アラブの春」、福島原発事故後に国会前で練り

(17) 日本新聞協会の新聞倫理綱領は <https://www.pressnet.or.jp/outline/ethics/> 参照。(2022年4月4日最終閲覧)

(18) BPOは、放送倫理検証委員会、放送人権委員会、青少年委員会の三委員会構成される。詳細は https://www.bpo.gr.jp/?page_id=10460 参照。(2022年4月22日最終閲覧)

(19) BPO 青少年委員会は2022年4月15日、出演者が痛がる姿を笑う演出がいじめを助長するとして、バラエティ番組制作に注意を促す見解を発表した。

(20) 大衆紙サンがブレグジットに際し、「女王がブレグジットを支持」と一面で虚偽報道を行い、英王室から抗議を受けるなど、英大衆紙の信用は低い。<https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/watchdog-condemns-suns-misleading-queen-backs-brexite-headline/> 参照。(2022年4月27日最終閲覧)

広げられた反原発市民デモは、SNSが確かに市民連帯の場として機能することを示した。2022年2月のロシア侵攻後のウクライナでは、市民がSNSを通じロシア軍の動きを共有し、国土防衛と住民避難に役立てた。一般市民が自由に双方向のコミュニケーションを行う、新たな情報空間の役割は大きい。

しかし、ゲートキーパー不在はチェック機能の喪失を意味した。社会に便益をもたらす一方で、2016年の英米の混乱が明らかしたように、SNSに悪意あるフェイクニュースが大量に流れ込み、ジャンク情報が正しい情報を圧倒するケースが増えた。2016年の米大統領選終盤、FBでは、フェイクニュースのエンゲージメント（「シェア」や「いいね」などの総数）が主要メディアのニュースよりはるかに多かった。フェイクニュース上位20記事が871万件だったのに対し、主要メディアの上位20記事のエンゲージメントは737万件にとどまった⁽²¹⁾。

トランプの在任中、オルタライトなどを中心に「Qアノン」と呼ばれる集団が形成され、荒唐無稽な陰謀論がネット上で広まった。彼らは、米政府内には民主党と役人らの「影の政府（Deep State）」があり、主流メディアと一体となってトランプの正義の行動を妨害していると主張した⁽²²⁾。再選に失敗したトランプが選挙不正を訴える「Stop the Steal」運動を展開した時、Qアノンは、マスメディアが報じない「真実」をQの投稿に見いだしてSNSでシェアし、行動を過激化させた。FBは、大統領選の投開票日が大過なく過ぎたことに安心し、選挙前に設置した陰謀論タスクフォースを解散し、暴力的投稿の削除に熱心ではなくなっていたという⁽²³⁾。

2.2.4. フェイクニュースの特性

フェイクニュースという言葉は、メディアのニュース一般への信頼を低下させる可能性がある。米テキサス大学オースティン校のエミリー・ダインらの研究によると、フェイクニュースという言葉を含んだエリートの談話に触れたTwitterユーザーは、メディアへの信頼度が低下し、正しいニュースを正確に選別する能力が低下したという⁽²⁴⁾。

従来のメディアリテラシー教育は、情報発信者の意図を批判的に検討する点に主眼をおく。批判的という言葉がネガティブな意味で捉えられてしまうと、情報の受け手は先有傾向に沿った情報のみを選択し、単純な「マスゴミ批判」に終わる可能性が指摘される⁽²⁵⁾。

人間には生来、見たいものだけを見て、信じたいものだけを信じる確認バイアス（Confirmation bias）がある。ネット空間の特徴であるフィルターバブルとエコーチェンバーは、認知バイアスを促進し、異論に耳を課さない傾向を強める⁽²⁶⁾。メディアに不信感を抱くユーザーが自らの関心に沿って検索を繰り返すと、閲覧履歴から、マスメディア

(21) <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook> 参照。(2022年4月16日最終閲覧)

(22) Qアノンについては、朝日新聞朝刊連載「Qを追う 陰謀論集団の正体」(2022年3～4月、全19回)が詳しい。Qとされるロナルド・ワトキンスは、2022年秋の中間選挙出馬の意向を示している。

(23) 朝日デジタル「対応が遅れたフェイスブック 米議会襲撃、兆候は選挙直後に始まった」2022/1/7

(24) Emily Van Duyn, Jessica Collier, "Priming and Fake News: The Effects of Elite Discourse on Evaluations of News Media", *Mass Communication Society*, 22 (1), 2019, p. 29-48

(25) 耳塚「汚染とメディアリテラシー」、藤代、前掲書 p. 240-250。

が報じない陰謀論に辿りつく可能性が高い。検索という一見、主体的な行動によって獲得された情報は、自分で探し当てた真実だと誤信しがちである。自分たちだけが隠された真実を知っているという優越感が信念を強化し、エコーチェンバーの仲間うちの結束が固まると考えられる⁽²⁷⁾。CA事件のようにマイクロターゲティングの手法で、各人に最適化された情報がSNSで配信された場合、受け手は自分が操られていることにさらに気づきにくい。

SNSでは、誤った情報が正しい情報よりも素早く拡散する。マサチューセッツ工科大学の研究チーム⁽²⁸⁾が2006～2017年にTwitterで広がった約12万6000の噂(約450万件のツイート)を調べたところ、誤情報は正しい情報に比べて、リツイートされる可能性が70%高く、10回リツイートされるのが20倍早かった。ニュース価値を左右する大きな要素が「驚き」である。同チームは、誤情報の方が事実より新奇性が強く、興味を引きやすいためだと分析する。あるニュースが虚偽だと判明しても、訂正情報はフェイクニュースに比べ、十分に拡散されず、伝播速度も遅い⁽²⁹⁾。

調査会社IDCによると、2005年に132エクサバイト(1320億ギガバイト)だった世界の情報量は、2020年に約450倍の59ゼタバイトに増えた⁽³⁰⁾。ネット空間は、多くのアクターが情報の受け手の関心を奪い合うアテンションエコノミー(attention economy)の世界になった⁽³¹⁾。ICT技術が進化しても、人間の注意力には限界がある。膨大な情報の中から何を取舍選択するかは極めて重要である。有害無益な情報は、流通の低減を図るのが望ましい。

2.2.5. リテラシー教育の限定効果

フェイクニュース対策としてリテラシー教育の重要性が指摘されるが、現在のリテラシー教育には限界がある。スタンフォード大学の研究チームが2016年に、米国の8000人近い中・高・大学生を対象に実施した調査では、ニュースに見せかけた広告を本物のニュースだとした回答が8割以上あった。情報源を明示していない写真の信憑性を疑うことが出来たのは2割未満だった。

同大学の別の研究チームが、同大学学部生25人、歴史の博士号保持者10人、ファクトチェッカー10人がネット情報の信頼性をどう評価するか調べたところ、正確に評価できたのは、ファクトチェッカーこそ100%だったが、博士号保持者が50%、学部生は20%だっ

(26) エコーチェンバーを生むバイアスとして、確証バイアスのほか、利用可能性ヒューリスティック(availability heuristic)、単純接触効果(mere exposure effect)が指摘される。

(27) 俳優の高知東生は、陰謀論にとらわれかけた自身の体験を「自信のなさから起きたんだろうな。強く断言してくれる人にひかれたり、そんな情報にたどり着ける自分は大丈夫だ!と間違った優越感にしがみついたかったんだと思う」と振り返る。読売新聞朝刊大阪版 社会面 2021/2/21

(28) Soroush Vosoughi, Deb Roy, Sinan Aral, *The spread of true and false news online*, 2017, <https://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/2017%20IDE%20Research%20Brief%20False%20News.pdf> (2022年4月24日最終閲覧)

(29) 藤代：川島浩吾「フェイクニュースはどのように生まれ、広がるのか」、藤代、前掲書 p. 65-76。

(30) <https://japan.cnet.com/article/35153665/> 参照 (2022年4月24日最終閲覧)

(31) ノーベル経済学賞受賞者のハーバート・サイモンは1969年に「情報の豊かさは注意の貧困をもたらす」と注意の希少性を説いた。

た⁽³²⁾。米国最高レベルの教育を受けている者でも、ネットリテラシーが高いとは言えない。

事実の裏とりを習慣化している職業ジャーナリストであっても事情は同じだ。米国のシンクタンク Institute for the Future が 1018 人のジャーナリストを対象に実施した調査では、8 割以上がオンラインの誤情報に騙された経験がある。一方で、誤情報に関する報道のトレーニングを受けているジャーナリストは 14.9% に過ぎない⁽³³⁾。

一般人がニュース接触にさける時間は限られている。有効なリテラシー教育が開発されていない現在、フェイクニュースに騙されるのは自己責任だと断じるわけにはいかない。情報の受領前、情報の媒介者の段階で、情報生態系の浄化に取り組むことが必要だと言えよう。

3. 表現の自由と思想の自由市場

3.1. 表現の自由とは

表現の自由は、民主的な政治プロセスにとって必要不可欠な権利である。1789 年のフランス人権宣言は「思想および意見の自由な伝達は、人の最も貴重な権利の一つである⁽³⁴⁾」と意見表明の重要性を強調する。表現の自由のない国に民主主義は成立しない。国家安全法施行後の香港の窮状をみれば、明らかであろう。

日本国憲法も 21 条で「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない」と定める。芦部信喜は、この表現の自由の憲法上の価値について次のように説く。

表現の自由を支える価値は二つある。一つは、個人が言論活動を通じて自己の人格を発展させるという、個人的な価値（自己実現の価値）である。もう一つは、言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという、民主政に資する社会的な価値（自己統治の価値）である。表現の自由は、個人の人格形成にとっても重要であるが、とりわけ、国民が自ら政治に参加するために不可欠の前提をなす権利である。（芦部，2011，p. 170）

通説的な理解によれば、仮に政府が財産権などの経済的自由権を不当に侵害しても、民主主義の政治プロセスが正常に機能していれば、政権交代などを通じ是正の機会が与えられる。だが、民主主義を支える「表現の自由」が失われれば、国民は政策判断に必要な情報にアクセス出来ず、的確な判断ができなくなる。そこで、もしも表現の自由を毀損する立法がなされた場合、裁判所が法律の合憲性を厳しく審査し（二重の基準）、思想の自由

(32) Sam Wineburg & Sarah McGrew, *Lateral Reading and the Nature of Expertise: Reading Less and Learning More When Evaluating Digital Information*, 2018, <https://purl.stanford.edu/yk133ht8603>（2022 年 3 月 20 日最終閲覧）

(33) <https://www.poynter.org/fact-checking/2019/study-journalists-need-help-covering-misinformation/>（2022 年 3 月 20 日最終閲覧）

(34) 樋口陽一他編「解説 世界憲法集 第 4 版」（三省堂 2001）p. 285

市場の機能を回復する必要がある。民主主義国が、表現の自由を人権のカタログの中で優越的地位におき、検閲などの事前規制を禁止するのも、政治的な意思決定に情報の自由流通が不可欠だからである。

しかし、表現の自由も無制限ではない。日本においては、憲法13条が「公共の福祉」による制約がある旨を規定する。他者の人権との両立を図るため、表現者の自由にも人権一般に内在する制約はある。憲法の保障の枠外にある表現としては、まず他人の名誉を傷つけるような行為が考えられる。こうした表現は、刑法の名誉毀損罪、侮辱罪、偽計業務妨害罪などのほか、民法の不法行為などによって事後的に規制されてきた。

表現行為の法規制を行う場合、憲法が保障する表現の自由との関係が常に問われる。表現の自由の本質は「国家からの自由」にある。虚偽情報、有害情報を規制するにしても、誰がどのような基準で、真偽や有害性を判断するかは大きな問題となる。国家の関与を認め過ぎれば、表現の自由の基盤にある「思想の自由市場」を崩壊させるおそれがある。

3.2. 思想の自由市場論

思想の自由市場論は17世紀の英国のJ.ミルトンに淵源を持つ、近代市民の理性的な判断に期待する理論である。ミルトンは著書「アレオパジティカ」で、自由な公開の場で議論することで真理は虚偽に打ち勝ち、最も合理的な結論に到達すると述べ、検閲条例(Licensing Order, 1643年)を批判した。J.S.ミルは、ある見解が抑圧された場合に、その見解が実は真実であったなら、真実を知る機会が永遠に失われると警告した。

欧米メディアは概して、日本メディアに比べ党派性が顕著であるが、党派性の強い情報であっても、社会に多種多様な情報が併存するのであれば、思想の自由市場における言論同士の対抗を経て、真実が見出されると期待するからである。すべての情報は、一定の価値観に基づき編集されたものであり、完全な客観報道は不可能である。客観報道とは、できる限り偏見や予断を排除しようとする心構えに過ぎず、だからこそ、多様な情報が必要なのである。

米国における思想の自由市場論は、20世紀に入り連邦最高裁の判例を通じて、理論的な発展を遂げた。1919年のエイブラムズ事件において、ホームズ判事は言論の妥当性は思想の自由市場において判定されるべきであるとして、扇動誹謗罪に問われた被告の有罪判決に反対した。ホームズは同年の別の事件で、表現の自由に関する制約は、重大な害悪が発生する明白かつ現在の危険がある場合(Clear and Present Danger)に限られると述べた。ホームズと並ぶリベラル派判事のブランダイス⁽³⁵⁾は、1927年のホイットニー対カリフォルニア州事件で、民主主義社会で少数意見を尊重する重要性を説き、表現規制は緊急事態に限るべきだと主張した。こうした古典的な思想の自由市場論を前提にするならば、虚偽情報や有害な情報であっても、それが違法でない限り流通を認め、言論をもって対抗すべきであると考えられることになろう。

しかし、思想の自由市場論は基本的に理想であり、言論空間の現実を説明するものではない。熊本県知事で政治学者の蒲島郁夫は、思想の自由市場論が自由市場に真理と誤謬と

(35) ホームズとブランダイスの思想は、以下を参照願いたい。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. p. 50-51。

を選び分ける「自動調整作用 (the self-righting process)」があることを前提にしていると指摘した上で、次のように説く。

この理念は事実の客観的な記述というよりも、いわゆる規範理論（「べき論」）である。したがって、自動調整作用は確証されたものではなく、一種のフィクションであることは指摘しておく必要がある。（蒲島ほか、2010、p. 59）

あるべき自由市場の理想像と、現実の言論空間の有り様には、深い溝がある。メディアには社会の公器として、両者のギャップを埋める責任ある報道が求められる。メディアの社会的責任の観点から、思想の自由市場論に言及したものとしては、シーバートやピータースンらによる「プレスの自由に関する4理論⁽³⁶⁾」が重要である。ここでいうプレスは新聞に限らず、報道機関全般を指す。彼らは、報道機関が異なる政治経済体制の下でどのような役割を期待されてきたか、歴史を振り返りつつ、第二次大戦後のマスメディアの理論的な説明を試みた。かれらの理論によると、報道機関に期待される役割は以下の4つに分類される。

- ・**権威主義理論** 16～17世紀のイギリスを念頭に、絶対主義王制のもとで、国家の政策を支持することが報道の目的であるとする。
- ・**自由至上主義理論** J・ミルトンの思想の自由市場論を基礎に、市民が政策について考えて議論するプロセスを助けることが報道の目的だとする。
- ・**社会的責任論** 第二次世界大戦後、マスメディアが巨大化するとともに、心理学の視点から人間の合理性に対する懐疑が広がった。自由な言論さえ与えられれば、最適解が得られるという思想の自由市場論が疑問視され、メディアは自由で責任ある報道をすべきだとする。
- ・**ソビエト共産主義理論** 共産党の1党独裁に貢献することが報道機関の役割だとする。

社会的責任論は元々、「プレス自由委員会」が1947年に発表した報告書「自由にして責任あるプレス」で示した考えである。ピーターソンは、プリントメディア主流の1950年代においても、不正確な報道が横行する現状に警鐘を鳴らし、思想の自由市場の自動調整機能の限界を指摘した。報道機関に国家からの自由を保障すれば足りるとする「純粹な自由主義理論というものはもう時代遅れだ、ということは明白すぎるほど明白である⁽³⁷⁾」と述べ、社会的責任論に期待を寄せた。

時は流れ、現代の情報伝達の主要な担い手は、新聞・テレビなどのオールドメディアからポータルサイトやSNSなどのネットメディアに移っている。グーグルやFBは、最盛期の全国紙や3大テレビよりはるかに大きな影響力を持つ。FBのザッカーバーグCEOは2018年4月の米上院公聴会で、FBはプラットフォームであってメディアではないと証言したが、米国民の多くはFBからニュースを取得しており⁽³⁸⁾、FBはユーザーコンテ

(36) シーバート他（内川芳美訳）「マス・コミの自由に関する四理論」（東京創元社1956）

(37) 同上 p. 192

ソツの審査を行わざるを得なくなっている⁽³⁹⁾。単に情報を右から左へ伝える「導管」ではなく、アルゴリズムに従って情報の流れを操作するメディアプラットフォームである。マスメディア以上に、社会の注目と監視を受けるのは避けられない。立法措置の有無にかかわらず、ネット上の情報空間を適切にモデレートする社会的責任が求められている。

ネット空間では、著しく信頼度の低い情報がリツイート等により大量に増殖する。質の低下と量の増加はマスメディア時代の比ではない。2016年以降の一連の出来事は、エコーチェンバー等のSNS特性によって、思想の自由市場の自動調整作用が機能不全に陥っていることを示した。政府による言論統制リスクには注意が必要だが、政府だけが警戒すべき対象ではない。

SNSは、中露のハイブリッド戦やシャープパワー⁽⁴⁰⁾の主戦場でもある。海外のプロパガンダ機関が発信する情報は基本的に、相手国の社会分断を企図するものか、自国を有利に導く宣伝である。対策をとらなければ、民主主義国の民意が、専制国家の都合がいいように操作・誘導されてかねない。

表現の自由が民主政の政治過程に資する手段的な権利でもある点と、参政権の国民権的な性質⁽⁴¹⁾に注目すれば、少なくとも民意形成を歪める外国発の表現に対しては、法的規制も可能であろう⁽⁴²⁾。

問題となるのは、国内発の、偽情報の混じった政治的見解にどう対処するかである。政治的な表現は、自己統治の観点から、あらゆる表現の中でとりわけ重要なものとされる。ピータスンも、プレス自由委員会の「自由というものは実験のようなものであって、実験には、やってみて誤っていればやり直すという意味も含まれているのである」との言葉を引き、「誤りをおかす権利」を認める。日本でも、国内発の政治的な表現を内容によって法規制することは、違憲となる可能性が高い⁽⁴³⁾。

4. 汚染された情報生態系への関与

フェイクニュースに汚染された情報生態系は、SNSのアルゴリズムと、人間の認知特性の相互作用の産物である。情報内容の公共性より、ユーザーのアテンション獲得が重視される自由市場に自浄作用を期待するのは難しい。表現の自由を侵害せずに思想の自由市

(38)ピュー・リサーチ・センターによれば、米国民の36%が定期的にフェイスブックでニュースを取得している。
<https://www.pewresearch.org/journalism/2021/01/12/news-use-across-social-media-platforms-in-2020/> (2022年4月27日最終閲覧)

(39) https://www.facebook.com/help/188118808357379/?helpref=search&query=tip%20to%20spot%20false%20news&search_session_id=963b0b04a438a28f90fdc8e5c01b7928&sr=0 参照。(2022年4月22日最終閲覧)

(40) シャープパワーはソフトパワーの悪質版と言われ、世論操作などを手段とする。<https://www.journalofdemocracy.org/articles/what-is-sharp-power/> 参照。(2022年4月21日最終閲覧)

(41) 最高裁もマクリーン事件判決において、我が国の政治的意思決定に影響を及ぼす外国人の行為が憲法の保障の対象外であると判断している(最判S53.10.4 民集第32巻7号1223頁)

(42) 専制国家のプロパガンダにも、自由主義諸国と全く異なる情報空間に暮らす人々が多数いることを知る価値はあるが、報道時には情報の信ぴょう性に言及する必要がある。

(43) 経済的な動機に基づくフェイクニュースは、いわゆる営業的言論(commercial speech)として、政治的な表現より低い保護で許されるとされる。芦部、前掲書 p.186 参照。

場に規律をもたらすには、情報生態系浄化に必要な措置をとるインセンティブを市場外から与える必要がある。

米国で現在、プレス自由委員会やピーターズンらと同様の問題意識を持つのが、憲法学者のキャス・サンスティーンである。彼は公共空間（Public Forum）を重視し、民主主義には予期せぬ偶然と経験の共有が欠かせないと説く⁽⁴⁴⁾。その上で、リベラル・パターンリズムの立場から、リバタリアン的な自由至上主義に疑問を投げかけ、熟議民主主義（Deliberative Democracy）を提唱する。

公的機関が言論空間に関与することを認めるリベラル・パターンリズム対しては、国民を信頼しないものだとする批判がある。しかし、認知バイアスの知見を活用して、人間の適切な判断を支援することは、国民の自由意思を否定するものではない。そもそもメディアプラットフォームは、フェイクニュースに対する社会的批判を浴びて、不適切な投稿やアカウントの削除などの自主的なモデレーションを余儀なくされている。少なくともモデレーションの透明性を確保する公的関与は必要であろう。

メディアプラットフォームの適切なモデレーションを促す手法として、EUが取り入れているのが共同規制である。共同規制とは、企業や業界が行う自主規制に対し、政府が一定の介入・補強を行うことによって、公私が共同で問題を抑止・解決していく政策手法である。共同規制を研究する生貝直人は、情報社会における共同規制は、ネット上に存在する多様な「コントロール・ポイントを特定し、それらが行う自主規制に対して、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手法」と定義⁽⁴⁵⁾し、自主規制の柔軟性と政府規制の信頼を合わせてもつことが、この手法の強みであると指摘している。

IT業界のイノベーションはテンポが速く、予測は難しい。固定的なハードローよりも、可変的なソフトローの方が、実効性のあるルール形成に適していると考えられる。ただ、プラットフォームの自主規制はアルゴリズムの変更を伴い、全てのユーザーに影響する。ソフトという柔らかな響きに反し、国家の法規制より強力な場合が少なくない。自主規制の内容やアルゴリズムの透明性を確保する上でも、企業が参照すべき行動規範の定立は重要である。

プラットフォームの本当の商品は利用者のアテンションであり、元来、情報の適切なモデレーションを行うインセンティブは乏しい。公的部門の役割はインセンティブの提示にある。生貝は、プラットフォームのインセンティブとして、以下の4つを提示している⁽⁴⁶⁾。

①政府や法律等により、公式あるいは暗黙に求められている②ルールの不確実性を解消し、予見可能性の高い事業環境を作りたい③顧客や社会の評判、何かしらのお墨付きを得たい④自主的にやらなければ、規制強化が起こる。

(44) キャス・サンスティーン（伊達尚美訳）「#Republic」（勁草書房2018）p. 12-13。

(45) 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）p. 33。

(46) 内閣府「消費者委員会消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ第32回議事録」p. 5-6 https://www.cao.go.jp/consumer/history/06/kabusoshiki/torihiki_rule/doc/032_210712_gjijiroku.pdf（2022年4月19日最終閲覧）

5. 各国のフェイクニュース対策

フェイクニュースの蔓延に対して、各国はリテラシー教育の充実、ジャーナリストやNGOによるファクトチェック、プラットフォームによる自主規制、広告業界を通じた規制、発信者情報開示の簡素化など、汚染されたネット情報生態系の浄化に向けた多面的な取り組みを開始している。

5.1. EU の対策

EUでは2016年のブレグジットと米大統領選以降、外国勢力の世論操作への危機感が広がった。域内では従来、米国で反発を受けた社会的責任論が受容され、フェイクニュースに対し公私の共同規制がとられている。

EUにおいては、前述のHLEGが2018年3月に偽情報対策の報告書を取りまとめ、欧州委員会（以下、欧州委）が同報告書などをもとに、2018年9月に「偽情報に関する行動規範（Code of Practice on Disinformation）」を作成した。行動規範に法的な強制力はないが、プラットフォームなど多様なステークホルダーに規範への同意と、それに沿った対応をとることを求めた。

欧州委はその後、プラットフォームの強化に伴う①デジタルサービスをめぐる課題②デジタル分野の競争ルールに関する公聴会を実施し、EU全体で取り組むべき政策課題を洗い出し、2020年12月にDSAとデジタル市場法案（Digital Market Act, 以下DMA）」を発表した。DSAは、第三者のデータを伝達・保存するサービス、特にSNS運営事業者の責任などを規定する。個々の加盟国が、グローバルに活動するプラットフォームに実効性ある対策を講じることは困難であるため、EU統一ルールを、事業者の種別と事業規模に応じて提案した。DMAは、巨大IT企業による独占を制限し、中小事業者に公平な競争環境を提供することを目的としている。

そして、EUは2022年4月23日、加盟国との調整を経た上で、巨大IT企業への監督を強化するDSA最終案を決定した⁽⁴⁷⁾。自主・共同規制を軸とする方針に変更はないが、公的関与は一段と強まる。DSAは早ければ同年内にも施行される。DSAの規制は多岐にわたるが、以下の点が重要である。

- ①児童ポルノやデマ、ヘイトスピーチなどの違法な表現は、通報を受けたら速やかに排除する。
- ②利用者が月4500万人以上の事業者 서비스에、アルゴリズムの定期点検などを義務づける。
- ③詐欺的な誘導で購入を促す「ダークパターン」サイトの設計禁止。
- ④子どもへのターゲティング広告禁止。
- ⑤違反企業に、最大で世界売上高の6%の罰金を科す。

(47) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/23/digital-services-act-council-and-european-parliament-reach-deal-on-a-safer-online-space/> (2022年4月25日最終閲覧)。EUはDSAに先立ち、2022年3月にDMA最終案を決定している。

表1 近年のフェイクニュースに関する事象と各国の主要な対応

	フェイクニュースが関連する事象	各国のフェイクニュース関連の対応
2016	<p>【英】 独立党が「EUへの拠出金が週3億5千万ポンドに上る」と虚偽の主張を展開(6月まで)</p> <p>【米】 露GRU傘下の組織が、クリントン陣営のメール5万通以上を盗む(6月頃まで)</p> <p>【英】 国民投票でEU離脱派が勝利(6/23)</p> <p>【米】 WikiLeaksがクリントン陣営選対委員長のメール2000通以上を暴露(10月)</p> <p>【日】 DeNAの医療サイトWELQに医学的に問題のある記事が多数掲載(11月まで)</p> <p>【米】 クリントン陣営が児童買春を行っていると言った男が、拠点とされたピザ店で銃撃(12月)</p>	<p>【EU】 ハイブリッド脅威に対するコミュニケを発表(6月)</p> <p>【米】 国家安全保障省などが「アメリカの市民や組織からの電子メールの近時の漏洩は、露政府の指示によるものと確信」と声明(10月)</p> <p>【米】 大統領選介入を目的とするサイバー攻撃をしかけたとして露外交官35人を追放(12月)</p>
2017	<p>【米】 トランプ大統領就任式の聴衆が史上最多だったとの発表に疑義がでると、大統領顧問が「もう一つの事実だ」と発言(2月)</p> <p>【仏】 大統領選前に、露系メディアが「マクロンは米金融業界の手先」と報道、SNSでも拡散した(5月まで)</p>	<p>【EU】 HLEGを設置(5月)</p> <p>【独】 SNS執行法(NetzDG)成立(6月)</p> <p>【米】 上下両院のロシアゲート公聴会(10月)</p>
2018	<p>【米】 CAがFBユーザー8700万人分の個人データを不正取得していたことが発覚(3月)</p> <p>【米】 サイバー攻撃による、FBユーザー2900万人の個人データ流出が判明(10月)</p> <p>【仏】 露政府が関与すると見られるアカウントが、黄色ベストデモを扇動(12月頃まで)</p>	<p>【EU】 HLEGが最終報告書(3月)</p> <p>【EU】 偽情報対策に関する政策文書公表(4月)</p> <p>【EU】 行動規範を発表(9月)</p> <p>【米】 特別検察官が、民主党関係者メールハッキングなどで露の複数の法人・個人を起訴(7月)</p> <p>【仏】 「情報操作との戦いに関する法律」成立(11月)</p> <p>【米】 サイバー・インフラセキュリティ庁設置法成立(11月)</p>
2019	<p>【NZ】 クライストチャーチのモスクで乱射テロ(3月)</p> <p>【EU】 欧議会選で、露が右翼陣営を支援する情報を拡散(5月まで)</p> <p>【日】 常磐道あおり運転事件の「ガラケー女」の身元に関する虚偽情報がSNSで拡散(8月)</p>	<p>【NZ】 テロリストのネット利用防止措置を講じることを約したクライストチャーチコール発表(5月)</p> <p>【マレーシア】 政権交代後に、ナジブ前政権が定めたフェイクニュース法廃止を可決(10月)</p> <p>【米】 Twitterが全世界で政治広告禁止(11月)</p>
2020	<p>【台湾】 総統選期間中、蔡英文が学歴詐称しているとする情報が拡散(1月)</p> <p>【米】 トランプが大統領選後、「不法な投票で選挙が盗まれた」と声明(11月)</p>	<p>【日】 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(2月)</p> <p>【日】 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成立(5月)</p>
2022	<p>【ウクライナ】 東部で露系住民が弾圧されたと露が虚偽情報。住民保護名目にウクライナ侵攻(2月)</p> <p>【露】 露軍に関する「虚偽報道」処罰法施行(3月)</p>	<p>【EU】 DMA最終案決定(3月)</p> <p>【米】 グーグルが露系メディアのニュース提供を停止(3月)</p> <p>【EU】 DSA最終案決定(4月)</p>

三菱総研「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)などを元に、筆者作成

⑥緊急時には偽情報やプロパガンダを制限する措置を指示する。

⑦ベンチャーや中小企業の競争を妨げないように配慮し、EU域内での月間利用者が4500万人未満の企業の義務は一部軽減する。

このうち⑥の条項は、ウクライナ侵攻時に、ロシア発の「ディープフェイク」動画が問

題化したことから追加された。不適切と疑われるコンテンツに目印をつけるなど、利用者に注意喚起することを事業者に求める。巨額の罰金が規制の実効性を担保すると予想されるが、情報の真偽や違法性を企業が適切に判断できるのか、という課題も指摘される。

5.2. ドイツの対策

ドイツでは、戦前にナチスのプロパガンダが全体主義とホロコーストを招いた反省から、国是として「闘う民主主義」を掲げ、人種差別的言論など一定内容の表現そのものを禁止する。ドイツ基本法18条は、意見表明の自由等を「自由で民主的な基本秩序に敵対するために濫用する者は、これらの基本権を喪失する」と規定する⁽⁴⁸⁾。

メディアの自由も、報道機関のために認められた自由というよりも、メディアが果たす公共的な役割のための手段的な権利だと理解され、自然人の伝統的な個人的表現の自由と区別される⁽⁴⁹⁾。

ドイツはこのように表現の自由に一定の制約を認めるが、2015年のシリア危機を機に急増した難民に対するヘイトスピーチが横行したことを受け、2017年10月には「ソーシャルネットワークにおける法執行を改善するための法律 (NetsDG)」（通称・フェイスブック法）を施行した。同法は、SNSに明らかなヘイトスピーチやフェイクニュースが書き込まれ、24時間以上放置された場合、当該事業者に対し、最大5000万ユーロの過料を課す。実際、独司法当局は2019年7月、FBが提出した違法投稿等に関する報告書に不備があるとして、200万ユーロの支払いを命じた⁽⁵⁰⁾。

5.3. 米国の対策

米国は封建社会を経験せずに、自由権を最大限尊重する理念の元に建国されたため、憲法修正1条が個人やメディアの表現の自由を広く保障している。

かつては、放送電波の希少性から公平原則 (Fairness Doctrine) が定められ、連邦最高裁もレッドライオン事件でその合憲性を認めたが、新自由主義的なレーガン政権下で規制緩和が進み、1987年に撤廃された。

オンライン上で第三者が投稿したコンテンツについては、1996年制定の通信品位法230条 (Communication Decency Act230, 以下CDA230) が、プロバイダーやプラットフォームの広範な免責を定める。IT産業の隆盛を招いたCDA230は、テロリストであれ、人身売買業者であれ、第三者が行った投稿に、プラットフォームが法的責任を負うことを認めない。プラットフォーム自身が、社会的な批判に合わせて、自主的モデレーションを行うのみである⁽⁵¹⁾。

ただ、プラットフォームがネット空間で圧倒的な支配力をもつようになるにつれ、リベタリ安的な思考が優勢な米国にあっても、プラットフォームを単なる媒介者として扱い、広範な免責を与え続けることに疑問の声が上がっている。かつてプラットフォーム側弁護

(48) 樋口他、前掲書 p. 199。

(49) 林香里「メディア不信」(岩波新書2017) p. 22-25 参照。

(50) ロイター通信「ドイツ、FBに罰金200万ユーロ 違法投稿巡る苦情で不適切報告」<https://jp.reuters.com/article/facebook-germany-fine-idJPKCN1TX25W> (2022年4月20日最終閲覧)

(51) CDA230は、第三者の投稿に対する免責だけでなく、プラットフォームが行うモデレーションにも免責を与えている。

士を務め、CDA230 に精通する憲法学者ジェフ・コセフは「この桁外れの免責を社会の利益のために利用していることを証明する責任がある」と述べている⁽⁵²⁾。CDA230 改正論は議会にも広がりつつある。民主・共和両党議員が 2020 年と 2021 年の二度にわたって、プラットフォームへの規制を強める Platform Accountability and Consumer Transparency (PACT 法案) を共同提案⁽⁵³⁾し、注目を集めた。こうした動きに対しては自由至上主義的な見地から、投稿削除やアカウント停止は表現の自由に反するとの反論も出ている。

5.4. フランスやその他の国の対策

フランスでは、2017 年の仏大統領選への外国勢力の選挙介入を契機として、マクロン大統領が主導した「情報操作との戦いに関する法律」が 2018 年 11 月に成立した。同法は選挙期間中、選挙に関するフェイクニュースが流布された場合、裁判所の判断で、プラットフォームに送信防止措置を命ずることを認める。プラットフォームはアルゴリズムの透明性確保、スポンサー付きコンテンツの資金源や発信元の公開、ボット対策などの協力義務も負う。

同法は下院可決後、上院が 2 度否決し、難産の末に成立した。その後も、上院議員らが憲法評議会に提訴し、一部規定について限定解釈した上で合憲と判断されている。

マレーシアでは 2018 年にナジブ政権下で「フェイクニュース対策」が制定されたものの、政敵に対する恣意的な運用が懸念され、政権交代後に廃止された。

ロシアでは 2022 年 4 月、軍に関する「偽情報」に刑罰を科す条項が刑法に追加された。当局が偽情報と判断した情報を流布した場合、最長 15 年の禁固刑が科される。これを受けて、プーチン政権に批判的な独立系メディア「ノーバヤ・ガゼータ」は、ロシア軍のウクライナに対する「特別作戦」が終了するまで活動停止を余儀なくされた。英 BBC のティム・デイビー会長は「独立したジャーナリズムの行為を犯罪としているようだ」と批判し、スタッフの安全のためロシアでの取材活動を一時停止した⁽⁵⁴⁾。

5.5. 日本の対策

日本国憲法は、その成立の経緯から米国独立宣言や修正 1 条の思想を色濃く反映し、表現の自由を幅広く認める。言論内容そのものの法規制は困難だと解される。オンラインのフェイクニュースに特化した規制法もない⁽⁵⁵⁾。刑法などの一般的な法規制がオンライン上の表現にも適用される。

オンラインで誹謗中傷などの違法投稿がなされた場合のプラットフォームの責任については、プロバイダー責任制限法が規定する。同法にいうプロバイダー（特定電気通信役務

(52) ジェフ・コセフ (小田嶋由美子訳) 「ネット企業はなぜ免責されるのか 言論の自由と通信品位法 230 条」(みず書房 2021) p. 372

(53) <https://www.schatz.senate.gov/news/press-releases/schatz-thune-reintroduce-legislation-to-update-section-230-strengthen-rules-transparency-on-online-content-moderation-hold-internet-companies-accountable-for-moderation-practices> (2022 年 4 月 26 日最終閲覧)

(54) 朝日デジタル「ロシア、フェイクニュースと見なせば禁錮刑に 欧米メディア取材停止」2022/3/5

(55) 2020 年成立の「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」は、プラットフォームの独占・寡占の弊害を防ぐ経済的側面に焦点を当てている。

提供者)は、不特定多数の者によって受信されることを目的とする通信サービスを提供する者を指し、SNSを運営するメディアプラットフォームに限らない。プロバイダーが、第三者の投稿による権利侵害に責任を負うのは、①情報の流通によって他人の権利が侵害されているのを知っているとき、または②当該情報の存在を知り、その情報によって他人の権利が侵害されていることを知ることであったと認めるに足りる相当な理由があるときであって、かつ情報の送信を防止することが技術的に可能な場合に限られる(同法3条)。

プロバイダーは概して匿名の誹謗中傷の情報発信者の身元開示に消極的であり、裁判外で発信者情報の開示に応じることはほぼない。時に加害者の擁護者のように振る舞っていると批判される。2020年、女子プロレスラーの木村花さんがSNSで誹謗中傷にさらさら、自殺に追いやられる事件が起きた。悲劇の再発防止を求める世論に押され、政府は翌2021年に同法を改正し、発信者の特定と投稿削除の要求に非訟手続で迅速に対応する道を開いた。

フェイクニュース一般への対策に関しては、総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会」が2020年2月に最終報告書⁽⁵⁶⁾をまとめた。同報告書は「表現の自由の重要性等に鑑み、まずは民間部門における自主的な取組を基本」として、プラットフォームの自主的な対応に委ねた。今後については、フェイクニュースや偽情報の実態調査を行って、関係者の取り組みなどの情報を共有するとした。ただ、日本にはDSAに相当する法令はないため、研究会が巨大ITの担当者をよんでヒアリングを行っても、国内で削除したコンテンツ数など基本的な情報すら答えてもらえていないことが多いという⁽⁵⁷⁾。

報告書は、偽情報の拡散防止に効果がない場合、「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」と結び、将来的な公的関与の可能性を示唆したが、その必要性は極めて高い。

外国勢力の選挙介入は、日本ではまだ顕在化していない。日本語というローカル言語の壁に守られてきたためか、外国勢力の世論操作に関する政府の危機感も薄い。サイバーセキュリティ基本法19条は「国は、サイバーセキュリティに関する事象のうち我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれがあるものへの対応について、関係機関における体制の充実強化並びに関係機関相互の連携強化及び役割分担の明確化を図るために必要な施策を講ずるものとする」と規定するが、必要な措置の具体化は遅れている。

こうした中、笹川平和財団は2022年2月、日本のサイバー安全保障に関する政策提言「外国からのディスインフォメーションに備えを！～サイバー空間の情報操作の脅威～」を発表した。提言の概要は、朝日や読売等の全国紙でも報じられ、民主主義プロセスを守る対策の必要性が論議されるようになった。同提言の骨子は以下の通りである。

- ①ディスインフォメーション対策を行う情報収集センターを設置する。
- ②選挙インフラを重要インフラに指定する。
- ③情報操作型サイバー攻撃に対する積極的サイバー防御⁽⁵⁸⁾を導入する体制整備。

(56) 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) https://www.soumu.go.jp/main_content/000668595.pdf (2022年4月2日最終閲覧)

(57) 朝日新聞朝刊「巨大IT制御、EU着々」2022/4/24 三面。

- ④ ディスインフォメーションを防ぐための政府とプラットフォームによる「協同規制」を導入する。
- ⑤ メディアリテラシー教育の環境を整備する。

6. 終わりに

みずほ総研の調査によれば、一般論として SNS 情報を信用している人は 14.7%にとどまる⁽⁵⁹⁾。それなのに、陰謀論などフェイクニュースを信じてしまうのは、SNS の技術的特性と人間の認知バイアスが影響している。エコーチェンバーに隔離された人々は、アルゴリズムが提示する情報に染まっていくが、アルゴリズムは過去の個人データを参照しているだけで、必ずしも正しい情報を提供してくれるわけではない。SNS は、アプリ滞在時間を増やすために個人の関心にカスタマイズした情報を提供する。クリックを誘引し、広告接触機会を増やすのが狙いである。広告を主力事業するメディアプラットフォームの事業構造からして、正確さより閲覧数を稼げる情報が優先されやすいのは否めない。

投稿する企業・個人も事情は同じである。2016 年年末、DeNA が運営する医療サイト「ウェルク (WELQ)」に誤った記事が多数掲載され、大きな社会問題となった。人の生死を左右しかねない医療記事にも関わらず、同社は素人の外部ライターに低コストで大量の記事を発注した。結果として、信用性の低いネット情報のコピー記事が粗製乱造された。アクセス数を稼ぐため、正確さより SEO (Search Engine Optimization) を重視する企業の姿勢も問われた。企業に正確な情報を提供しようとするインセンティブが低い場合、外部からインセンティブを与えることが必要である。

ただし、表現の自由の第一の意義は「国家からの自由」にある。その重要性は、近時のロシア政府のメディア弾圧を見れば明らかである。国家が「真実の裁定者」なることを回避しつつ、フェイクニュースを減少させるには、まずは行動規範を通じてメディアプラットフォームに社会的責任を自覚させることが重要な一歩になる。膨大な情報がグローバルに飛び交うネット空間では、プラットフォーム以外に適切なモデレーションを実行できる主体は存在しない。

現在の AI には、投稿コンテンツの自動的なモデレーションは荷が重いとの指摘もある⁽⁶⁰⁾。AI が苦手とする文脈による判断が必要な情報については、人間の目で補完することも必要になるだろうが、低コストで膨大な利益を積み上げているプラットフォームなら不可能ではない。建設的な言論空間を再構築するため、プラットフォームに透明性と公平性を兼ね備えたモデレーションを行うインセンティブを与える具体的な手法を考察することが、今後の重要課題である。

(58) 積極的サイバー防御 (Active Cyber Defense) は米国防総省が提案した概念で、政府や重要インフラのネットワークに対する脅威をリアルタイムで検出、対処する防御システムとされる。

(59) みずほ情報総研、前掲調査 p. 10。

(60) フェイスブックは一時、ベトナム戦争を象徴する報道写真「ナパーム弾の少女」を児童ポルノだと判断して削除し、批判を受けた。 https://www.huffingtonpost.jp/kazuhiro-taira/facebook-the-napalm-girl_b_11968636.html (2022 年 5 月 2 日最終閲覧)

参考文献

- 芦部信喜「憲法 第五版」(岩波書店 2011)
- 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)
- 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一「メディアと政治 改訂版」(有斐閣 2010)
- 木下昌彦「デジタル・メディア・プラットフォームの憲法理論」情報法制研究第9号(2021) p. 16-33
- キャス・サステーン(伊達尚美訳)「#Republic」(勁草書房 2018)
- 小寺敦之編「世界のメディア」(春秋社 2018)
- 小林恭子「英国メディア史」(中公選書 2011)
- 笹川平和財団「外国からのディスインフォメーションに備えを！～サイバー空間の情報操作の脅威～」(2022)
- 笹原和俊「フェイクニュースを科学する」(化学同人社 2018)
- シーバート他(内川芳美訳)「マス・コミの自由に関する四理論」(東京創元社 1956)
- ジェフ・コセフ(小田嶋由美子訳)「ネット企業はなぜ免責されるのか 言論の自由と通信品位法 230 条」(みすず書房 2021)
- 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)
- 内閣府消費者委員会「消費者委員会消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ第32回議事録」(2021)
- 成原慧「表現の自由とアーキテクチャ」(勁草書房 2016)
- 林香里「メディア不信」(岩波新書 2017)
- ハンナ・フライ(森嶋マリ訳)「アルゴリズムの時代 機械が決定する世界をどう生きるか」(文藝春秋社 2021)
- 樋口陽一・吉田善明編「解説 世界憲法集 第4版」(三省堂 2001)
- 廣瀬陽子「ハイブリッド戦争 ロシアの新しい国家戦略」(講談社現代新書 2021)
- 福田直子「デジタル・ポピュリズム～操作される世論と民主主義～」(集英社 2018)
- 藤代裕之編著「フェイクニュースの生態系」(青弓社 2021)
- 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—」社会情報学第8巻3号(2020) p. 47-63
- みずほ情報総研「日本におけるフェイクニュースの実態等に関する調査研究 ～ユーザのフェイクニュースに関する意識調査～ 報告書」(2020)
- 三菱総合研究所「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)
- 湯浅塾道「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 Vol. 32, No. 3 (2019) p. 45-51
- 早稲田大学ジャーナリズム教育研究所編「エンサイクロペディア 現代ジャーナリズム」(早稲田大学出版会 2013)
- European Commission, A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, Publications Office, 2018.

Emily Van Duyn, Jessica Collier, Priming and Fake News: The Effects of Elite Discourse on Evaluations of News Media, *Mass Communication Society*, 22(1), 2019, p. 29-48

Sam Wineburg & Sarah McGrew, Lateral Reading and the Nature of Expertise: Reading Less and Learning More When Evaluating Digital Information, 2019.

Soroush Vosoughi, Deb Roy, Sinan Aral, The spread of true and false news online, 2017.

Ireton, Cherilyn, and Julie Posetti. Journalism, fake news & disinformation: handbook for journalism education and training. Unesco Publishing, 2018.

(2022.5.11 受稿, 2022.7.6 受理)

〔抄 録〕

2016年の英国のブレグジット、トランプ米大統領誕生を契機として、ネット上のフェイクニュースが民主主義のリスクとして認識されるようになった。欧州諸国は以後、ロシアのフェイクニュースに対する危機感を強め、さまざまな対策を講じてきた。ロシアが2022年2月、ウクライナ侵攻を開始すると、フェイクニュースが民主主義国攻撃のハイブリッド戦略の一環であったことが改めてクローズアップされた。EUはプラットフォームの自主規制を軸とする共同規制で対処しているが、公的関与の度合いを一段と強めつつある。

これに対し、日米では対策の必要性が指摘されるものの、表現の自由を毀損することへの懸念から、原則的にプラットフォームの自主規制に委ねる。各事業者が、社会的批判が強まるたびにモデレーションを行うにとどまっている。そこで本稿は、表現の自由の基礎にある思想の自由市場論やメディアの社会的責任論を参照しつつ、プラットフォームに適切なモデレーションを促す最小限の公的関与の必要性を指摘する。