

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	英国のレファレンダムにおける投票運動規制—その現状とインターネット上の投票運動への導入に向けた動向—
他言語論題 Title in other language	Regulations of Referendum Campaigns in the United Kingdom: Current Situation and Trends Concerning the Introduction of Regulations of Referendum Campaigns on the Internet
著者 / 所属 Author(s)	今井 良幸 (IMAI Yoshiyuki) / 中京大学総合政策学部准教授
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	852
刊行日 Issue Date	2021-12-20
ページ Pages	11-28
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	現行法上、英国ではインターネット上のレファレンダム運動に特定した規制はないが、現在、その影響力に鑑み、広告主等の氏名・住所の表示、広告関連費用の支出規制強化などが提案されている。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

英国のレファレンダムにおける投票運動規制 —その現状とインターネット上の投票運動への導入に向けた動向—

今井 良幸

(本稿は、憲法課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに

I 英国のレファレンダムの概要

- 1 これまでの実施事例とその特徴
- 2 レファレンダムの法制度

II 投票運動におけるインターネット活用の実態

- 1 ソーシャルメディアの利用拡大と新たな投票運動手法の登場
- 2 ソーシャルメディアを用いた具体的な投票運動事例

III 投票運動に対する規制の現状

- 1 放送及び印刷メディアにおける投票運動規制
- 2 支出面における投票運動規制

IV インターネット上の投票運動への規制導入に向けた動向

- 1 規制導入に関する議論の全体像
- 2 デジタル広告へのインプリント表示
- 3 デジタル広告関連の支出規制強化
- 4 デジタル広告のオンラインデータベース構築
- 5 デジタル広告の内容自体の規制

おわりに

キーワード：英国のレファレンダム、国民投票、国民投票運動規制、インターネット上の投票運動、デジタル広告規制

要 旨

- ① 英国では、2016年6月23日にEUからの離脱の是非を問うレファレンダム（EUレファレンダム）が実施された。その結果、離脱票が多数を占めたが、その投票運動においては、「マイクロターゲティング（microtargeting）」や「ダークアド（dark advertising）」などインターネット、とりわけソーシャルメディアの特性をいかした投票運動が活発化した。
- ② 英国では、レファレンダム実施の根拠となる統一的な法律は存在せず、その時々を実施のための根拠法が制定される。一方で、2000年には選挙やレファレンダムの管理、投票運動の規制等を定める「2000年政党、選挙及びレファレンダム法（Political Parties, Elections and Referendums Act 2000）」が制定されているが、インターネット上の投票運動に関する事項は規定されていない。この点は、それ以外の選挙関連法制においても同様である。
- ③ 選挙やレファレンダムの投票運動費用全体に占めるデジタル広告関連費用の割合は、2015年以降、急速に上昇するとともに、人々が情報を得る手段として、ウェブサイトやソーシャルメディアを利用する比率も高まっている。そのような中、EUレファレンダムでは、ソーシャルメディア上でマイクロターゲティングなどの手法を用いた過激な広告や、フェイクニュースなどの問題が生じることとなった。
- ④ 現行法制度上、投票運動は放送メディアでは原則禁止され、印刷メディアでは、広告主の名前と住所を示す関連事項（インプリント）を表示することが求められる。また、投票運動には支出の上限額が定められているが、インターネット上の投票運動に係る経費もこれに含まれることとされており、間接的な規制は行われている。
- ⑤ EUレファレンダム以降、インターネット上の投票運動への規制導入の議論も行われているところであり、具体的には、第1にデジタル広告へのインプリント表示、第2にデジタル広告関連の支出規制の強化、第3にデジタル広告のオンラインデータベースの構築、第4にデジタル広告の内容自体の規制などの提案が見られる。
- ⑥ 引き続きインターネット上の投票運動への規制導入の議論が行われているものの、一部を除き導入に向けた検討は進んでいない。新たな制度の導入には様々な克服すべき課題があり時間を要することになる。現時点で、我が国での憲法改正国民投票の実施時期は見通せないが、英国での事例を参考に、早急に議論を開始する必要があるように思われる。

はじめに

2016年6月23日、英国では欧州連合（European Union: EU）からの離脱の是非を問うレファレンダム（以下「EUレファレンダム」という。）が実施され、当初の予想に反して離脱票が多数を占め、40年以上加盟してきたEUを離脱する手続が進められることになった。しかし、その過程においては、紆余曲折があり、最終的にレファレンダムから3年半以上を経た2020年1月31日によようやくEUから離脱したところである。

英国では、これまでも全国民を対象に、あるいはスコットランドやウェールズなど特定の地域を対象にしたレファレンダムが度々実施されている。そして、現在では、レファレンダムは、「英国憲法（British constitution）の一部となったことは疑いの余地がない」⁽¹⁾とも言われるに至っている。

他方で、EUレファレンダムでは、前述のとおり、残留票が多数を占めるという投票前の予想を覆して、離脱票が多数を占めるに至った。後で見るとおり、その結果に至る過程においては、インターネット上で活発に投票運動が行われ、人々の投票行動に大きな影響を与えることとなったが、とりわけ、「マイクロターゲティング（microtargeting）」や「ダークアド（dark advertising）」などソーシャルメディアの特性をいかした手法が顕著となった。英国のレファレンダムにおける投票運動については、「2000年政党、選挙及びレファレンダム法（Political Parties, Elections and Referendums Act 2000）」（以下「選挙・レファレンダム法」という。）で一定の規制が行われているが、基本的には印刷物やテレビ・ラジオ放送（broadcasting）に向けられたものであり、インターネット上の投票運動は念頭に置かれていない。しかし、この点については、EUレファレンダムを契機として、インターネット上の投票運動における問題点が指摘されており、規制の議論が進みつつある。

そこで、本稿では、英国のレファレンダムについて、その概要と法制度、投票運動におけるインターネット活用の状況及び現行の投票運動に対する規制制度の概要を確認するとともに、インターネット上の投票運動に関する議論の動向等について考察を行うことにより、我が国の議論への示唆となる点を見出すこととしたい。なお、本稿では、スコットランドやウェールズなどの特定の地域を対象としたレファレンダムも考察対象とすることから、「国民投票」ではなく、全国規模のものも含めて「レファレンダム」と表記する。

I 英国のレファレンダムの概要

1 これまでの実施事例とその特徴

英国では、これまでに国全体及びスコットランドなどの地域を単位とするレファレンダムが表1のとおり実施されている⁽²⁾。

*本稿におけるインターネット情報は、2021年11月5日現在のものである。

(1) Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 2009, p.173.

(2) これ以外に、地方自治体において、公選首長（elected mayor）の導入や、住民税（council tax）の上限税率の変更に関するものなどが実施されているが、これらについては、本表には含んでいない。

表 1 英国における全国規模又は地域規模のレファレンダムの実施事例

実施日	投票対象	対象事項	実施の根拠法
1973.3.8	北アイルランド	北アイルランドの英国残留	1972年北アイルランド（国境投票）法（Northern Ireland (Border Poll) Act 1972）
1975.6.5	英国全体	欧州共同体（EC）への残留	1975年レファレンダム法（Referendum Act 1975）
1979.3.1	スコットランド	スコットランド議会（Scottish Parliament）の設置	1978年スコットランド法（Scotland Act 1978）
	ウェールズ	ウェールズ議会（Welsh Assembly）の設置	1978年ウェールズ法（Wales Act 1978）
1997.9.11	スコットランド	①スコットランド議会の設置 ②スコットランド議会への税の変更権限付与	1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法（Referendums (Scotland and Wales) Act 1997）
1997.9.18	ウェールズ	ウェールズ議会の設置	
1998.5.7	ロンドン	ロンドン市長とロンドン議会の設置	1998年大ロンドン市（レファレンダム）法（Greater London Authority (Referendum) Act 1998）
1998.5.22	北アイルランド	英国、アイルランド、北アイルランドの各政党との間の和平合意（聖金曜日の和平合意（Good Friday Agreement））への支持	1996年北アイルランド（交渉への参加等）法（Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc) Act 1996）、同法第4条第1項に基づく1998年北アイルランド交渉（レファレンダム）規則（Northern Ireland Negotiations (Referendum) Order 1998）
2004.11.4	イングランド（ノースイースト）	ノースイーストへの地域議会（regional assembly）の設置	2003年地域議会（準備）法（Regional Assemblies (Preparations) Act 2003）
2011.3.3	ウェールズ	ウェールズ議会への一次立法権限の付与	2006年ウェールズ統治法（Government of Wales Act 2006）
2011.5.5	英国全体	庶民院選挙への優先順位付き連記投票制（alternative vote）の導入	2011年議会選挙制度及び選挙区法（Parliamentary Voting system and Constituencies Act 2011）
2014.9.18	スコットランド	スコットランドの英国からの独立	2013年スコットランド独立レファレンダム法（Scottish Independence Referendum Act 2013）
2016.6.23	英国全体	EUからの離脱	2015年EUレファレンダム法（European Union Referendum Act 2015）

（出典）Lucy Atkinson et al., *The Referendum in Britain: a history*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp.207-230 を基に筆者作成。

レファレンダムの実施は、議会政治の歴史から考えればごく最近のことであるが、とりわけ1997年以降、その実施件数が増加している。1970年代までは、「レファレンダムは議会主権の教義（dogma）と矛盾するものであり、憲法に反するものである」⁽³⁾とされ、議会主権との関係で否定的に考えられていた⁽⁴⁾。また、議会主権との関係のみならず、それ以外の観点からの賛否に関する議論も続いてきたところであるが⁽⁵⁾、現実の政治の中では活用が進む状況にある。

英国では、レファレンダム実施の根拠となる統一的法律は存在せず、表1のとおり、その

(3) Matt Qvortrup, *A comparative study of referendums: Government by the people*, 2nd ed., Manchester: Manchester University Press, 2005, p.2.

(4) 議会主権とレファレンダムに関しては、今井良幸「イギリスにおけるレファレンダム（referendum）に関する一考察—これまでの動向と今日的課題—」『比較憲法学研究』24号, 2012, pp.109-112も参照。

(5) レファレンダムに関する賛成論、反対論については、House of Lords Constitution Committee, *Referendums in the United Kingdom: Twelfth Report*, Session 2009-10, HL 99, March 2010, paras.14-63を参照。また、その内容を紹介したものとして、小松浩『議会制民主主義の現在—日本・イギリス—』日本評論社, 2020, pp.92-98がある。

時々制定される根拠法に基づく。そのため、何をレファレンダムの対象にするかというような基本的事項も、重要な憲法的課題（fundamental constitutional issue）に該当するものについてはレファレンダムを実施するのが適当であるともされるが⁽⁶⁾、明文上規定されたものは何ら存在せず、レファレンダムの最終的な実施の判断は、政府に委ねられる⁽⁷⁾。そのため、初期のものである EC への残留や 1979 年のスコットランド、ウェールズ議会設置のレファレンダムが典型例であるが、その当時の政権政党の弱さから、政党内の統一を図るため、あるいは議会内での混乱を避ける目的の下に行われている⁽⁸⁾。時期は異なるが、EU レファレンダムもこれに類するものであると言えよう。一方で、ブレア（Tony Blair）政権下のレファレンダム、特に 1997 年のスコットランド、ウェールズ議会設置や大ロンドンの創設については、政権基盤は必ずしも脆弱ではなかったが、総選挙のマニフェストで掲げた政策に、国民の意思を直接確認することで更なる正統性を付与し、憲法改革を強力に推進するために用いられたとされる⁽⁹⁾。

このように、英国でのレファレンダムは、その時々政治状況、政治課題に応じて場当たり的に実施されてきていることから、対象事項以外にも投票者の範囲などもその時々で異なる。ここでは詳細は省略するが、例えば 1979 年、1997 年のスコットランド、ウェールズでのレファレンダムでは、投票者の範囲を当該地域で選挙人登録をした者に限定したことへの批判があった⁽¹⁰⁾。また、1979 年のスコットランドでのレファレンダムでは、「40% ルール」⁽¹¹⁾が取り入れられているように、統一的な決まりが存在しない状況となっている。

2 レファレンダムの法制度

前述のとおり、レファレンダムに関しては、その時々立法で対象事項、投票者の範囲等が決定されることになる。しかし、レファレンダムの実施に当たっては、それ以外にも、運営に関する事項や、投票運動に関する規制なども当然必要になる。これらの点に関しては、レファレンダム実施の根拠法で個別に規定するのではなく、現行の英国選挙法制の基本となる「1983 年国民代表法（The Representation of the People Act 1983）」や、選挙及びレファレンダムの運営に関する事項や投票運動に関する規制について定める選挙・レファレンダム法を始めとする関連法が適用される⁽¹²⁾。

例えば、EU レファレンダムの根拠法である「2015 年 EU レファレンダム法（European Union Referendum Act 2015）」の条文の一部について見てみると、第 1 条では、投票日に関する事項や投票用紙に記載する質問事項の文言などが規定される。投票日については、大臣が規則（regulation）により決定するとされるが、その決定は、選挙・レファレンダム法の定め

(6) *ibid.*, para.94. 具体的には君主制の廃止や EU からの脱退、庶民院の選挙制度の変更など 7 つが挙げられているが、何が「重要な憲法的課題」を構成するのかを正確に定義することはできないとしており、1 つの目安とすべきものであると思われる。この点については、今井 前掲注(4), p.127 (注56) も参照。

(7) 今井 同上, p.118.

(8) これらのレファレンダム実施の背景等については、同上, pp.105-108 を参照。

(9) 田中嘉彦「英国のレファレンダム法制—憲法改革と国民投票制度の諸相—」『レファレンス』825号, 2019.10, p.58.
<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11375347_po_082502.pdf?contentNo=1>

(10) Bogdanor, *op.cit.*(1), p.184.

(11) スコットランドへの権限委譲を内容とする 1978 年スコットランド法（Scotland Act 1978）は、同法の施行に対する賛成票が全有権者の 40% に満たなかった場合、又は反対票が過半数を超えた場合には、担当大臣が同法廃止のための枢密院令案を議会に提出する義務を定めていた（第 85 条第 2 項）。福井康佐『国民投票制』信山社出版, 2007, pp.142-143 を参照。

(12) 選挙・レファレンダム法制定前の投票運動規制等に関する法令の適用状況については、田中 前掲注(9), pp.37-39 を参照。

従う必要があり、また質問事項の文言は、同法の規定に基づいて事前調整されたものが規定されている。また、第3条で、レファレンダムには、選挙・レファレンダム法第7編の規定及びそれに関連する同法の附則（後述）が適用されることが明記され、第4条では、大臣は、規則により、1983年国民代表法その他の選挙やレファレンダムに関わる制定法の規定を適用したり、選挙・レファレンダム法を当該レファレンダムの目的に合わせて修正したりすることができる。また、その他の条項でも特に選挙・レファレンダム法に言及する条文が多く見られる。

そこで、表2に選挙・レファレンダム法におけるレファレンダムに関する条文の概要を挙げる。同法中、レファレンダムの規定は第7編に置かれ、その中で更に4章に分かれる⁽¹³⁾。

表2 選挙・レファレンダム法第7編の概要

	章タイトル	主な内容
第1章	総則	この編の規定が適用されるレファレンダムの種類や用語の定義(第101条)、レファレンダム期間(第102条)や投票日(第103条)、質問の文言に対する選挙委員会(Electoral Commission)の関与(第104条)、認定運動者(permitted participants)(第105-107条)、助成を受けることのできる指定団体(designated organisations)(第108-110条)に関する事項
第2章	投票運動資金の規制	レファレンダムに関する支出の定義(第111-112条)、認定運動者に対するレファレンダムでの支出に関する一般的な規制(第113-116条)、支出に関する上限規制(第117-118条)、寄附の統制(第119条)、支出の報告(第120-124条)に関する事項
第3章	レファレンダムに関する文書の規制	政府等による出版物の規制(第125条)、レファレンダム広告への表示の詳細(第126条)、投票運動放送(第127条)に関する事項
第4章	レファレンダムの管理	首席開票管理官(Chief Counting Officer)や開票管理官(Counting Officer)の就任要件及び役割(第128条)、その他の管理を規律する命令(order)(第129条)に関する事項

(出典) 筆者作成。

そもそも、選挙・レファレンダム法でレファレンダムに関する規定が置かれたのは、「ニール委員会報告書」⁽¹⁴⁾において、政党への資金提供や選挙運動での支出などに関する事項にとどまらず、レファレンダムについても多くの提言が行われたことによる。これらの提言は、主に投票運動の両陣営がそれぞれの意見を国民に伝える公正な機会を確保すること及び時の政府の介入によって歪められないようにすることを目的としたものであるとされる⁽¹⁵⁾。2000年の同法の制定により、一定程度、レファレンダムの管理や投票運動に関しての統一的な基準が整ったことになる。

同法で定める投票運動に関する規制等については、後で必要な範囲で述べることとするが、本稿の主題であるインターネット上の投票運動規制について先に述べておくと、1983年国民代表法や選挙・レファレンダム法その他の関係法律にもこれを直接規制するものは存在しない。

(13) 同法に関して、公的助成の視点から考察するとともに、関連する条文を和訳するものとして、間柴泰治「イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度」『外国の立法』231号、2007.2, pp.86-98. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000322_po_023108.pdf?contentNo=1> が、また、レファレンダム法制全体の中で同法に言及するものとして、田中 前掲注(9), pp.39-42がある。

(14) *Standards in Public Life: the Funding of Political Parties in the United Kingdom: Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm 4057-I, 1998.10. なお、委員会名は、上院議員であり当該委員会の委員長であったニール卿(Lord Neill of Bladen)にちなんで名付けられている。

(15) “Explanatory Notes: Political Parties, Election and Referendum Act 2000,” para.24. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/notes>>

また、レファレンダムに限らず、選挙法制全般でも未規制の状況である。この点については、「インターネットを利用した選挙運動に対する効果的な規制はなく、現行の法律はインターネットが普及する前に作成されたものであり、外国政府や富裕層の個人が既存の規制を覆すような方法で選挙に不当に干渉する機会を提供している」⁽¹⁶⁾との懸念が示されるところでもあり、その規制の必要性を求める声が高まっているところである。

II 投票運動におけるインターネット活用の実態

1 ソーシャルメディアの利用拡大と新たな投票運動手法の登場

前章の最後に記述したとおり、英国においてはインターネット上の投票運動について懸念が示されているところであるが、その懸念は当然のことながらその利用の増加が背景にある。現に投票運動者が、Facebook、Google、YouTube、Snapchat、Twitter、Instagramなどのデジタル企業及びソーシャルメディア企業から購入した広告サービスを利用することが多くなっている⁽¹⁷⁾。具体的には、投票運動の広告費用全体に「デジタル広告 (digital advertising)⁽¹⁸⁾」⁽¹⁹⁾の占める割合は、2011年には0.35%であったのが、2014年に1.7%、2015年に23.9%、2016年に32.3%、2017年には42.8%というように上昇しているが⁽²⁰⁾、特に、2015年以降の上昇が顕著である⁽²¹⁾。

インターネット上の投票運動の現状を考察する前に、英国におけるメディア利用全般の状況を見ておくこととする。英国通信庁 (Ofcom) が行った情報を得るための主要なプラットフォーム (platform)⁽²²⁾に関する調査では、2020年時点でテレビが75%、ソーシャルメディア、ポッドキャスト及び何らかのデバイスを経由してアクセスするウェブサイトやアプリを含めたインターネットが65%、ラジオが42%、新聞が35%となっており⁽²³⁾、特にインターネットについては、同様の調査で2013年32%、2014年及び2015年41%、2016年48%となっていることからその利用は確実に増加している⁽²⁴⁾。また、2020年時点の政治的な情報を得るために最もよく使うプラットフォームとしては、テレビが41%、ウェブサイト及びアプリが13%、ソー

⁽¹⁶⁾ A. W. Bradley et al., *Constitutional and Administrative Law*, 17th ed., London: Pearson, 2018, pp.165-166.

⁽¹⁷⁾ Electoral Commission, *Digital campaigning: Increasing transparency for voters*, June 2018, para.2.

⁽¹⁸⁾ なお、「広告 (advertising)」の用語に関して、特に紙媒体での投票運動に関するものについては、文献や法令等により、「資料 (material)」とも表記されるが、本稿では引用箇所 (条文を除く。)を含めて文脈上、同一のものを指すと考えられる箇所については「広告」に統一している。

⁽¹⁹⁾ Electoral Commission, *op.cit.*(17)は、「デジタル広告」を厳密に定義していないが、上記のようなデジタル企業及びソーシャルメディア企業を利用した広告を指すものとされる。もっとも、以下に本文で掲げる数字は、選挙やレファレンダムにおける「デジタル広告」の全体像を示すものではなく、認定運動者から報告された、よく知られたデジタルプラットフォーム (本文で列挙したFacebook等を指すものと考えられる。)への支出データのみが含まれているとされる。*idem*, para.3.

⁽²⁰⁾ *ibid.*, Chart 1. なお、それぞれの数字は、法令で求められる支出報告に基づくものであり、具体的には2015年、2017年の英国議会総選挙、2011年、2016年のスコットランド及びウェールズ議会選挙、2011年、2016年、2017年の北アイルランド議会選挙、2011年の選挙制度改革、2014年のスコットランド独立及び2016年のEUレファレンダムでの実績によるものとされる。

⁽²¹⁾ このような実態を鑑み、本稿でのレファレンダムの事例としては、2016年のEUレファレンダムにおける投票運動を中心に取り上げている。

⁽²²⁾ 我が国で「プラットフォーム」という場合、情報通信技術やデータを活用して第三者にオンラインのサービスの「場」を提供する「デジタル・プラットフォーム」を指すことが多いが (公正取引委員会「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」2019.12.17等を参照)、英国通信庁の資料における「platform」は、これらにとどまらず、新聞やラジオなどを含むため、より広い意味で使用されていると考えられる。

⁽²³⁾ Ofcom, *News Consumption in the UK: 2020*, August 2020, Figure 2.1.

⁽²⁴⁾ Ofcom, *News Consumption in the UK: 2016*, June 2017, Figure 1.1.

ソーシャルメディアが11%、新聞が7%、ラジオが5%などとなっている⁽²⁵⁾。このように、情報を得る手段としてソーシャルメディアを含めインターネットが重要な媒体となっていることが明らかとなる。

そのためレファレンダムに限らず、政党や投票運動者は、ソーシャルメディア上での広告を伝統的なメディアでの広告よりも、より価値があると考えられるようになったが、その理由としては、利用の増加以外にも新聞に広告を掲載するよりも費用がかからず、しかも正確に対象を絞ることができるという利点があることによる⁽²⁶⁾。実際に、EUレファレンダムの投票運動では、特定のメッセージを特定のグループの有権者に集中させるものである「マイクロターゲティング」や、広告主と広告の対象となる個人やグループだけが見ることができる「ダークアド」と言われるような⁽²⁷⁾、これまでの伝統的なメディア上での投票運動とは異なった、ソーシャルメディアの特性をいかした手法が登場するに至っている。また、離脱派、残留派双方ともに、デイリー・テレグラフ (Daily Telegraph) 紙のオンライン版であるテレグラフ (The Telegraph) やインターネット上の言説の真偽を検証する慈善団体 (charity)、かつ非営利団体 (non-profit company) のファクトチェッカーのフルファクト (Full Fact) によって証明されているように、統計の誤用や虚偽情報を多用していたが、とりわけ離脱派の投票運動では、対象者を定めた詐欺的行為が顕著であったとされる⁽²⁸⁾。

そして、マイクロターゲティングの実用例については、後で見ることにするが、これをめぐる論争は、インターネット上の偽情報 (disinformation) (別名「フェイクニュース (fake news)」⁽²⁹⁾) に関する幅広い議論の一環であり、その文脈で分析されることが多いとされる⁽³⁰⁾。また、マイクロターゲティングとダークアドの組合せにより、投票運動者が、誤解や対立を招くようなメッセージを、特にその影響を受けやすいと思われる特定の有権者グループに対し、事情を告げないで発信することができることの危険性も懸念されている⁽³¹⁾。さらに、Twitterでの情報拡散に関しては、かなりの割合で「ボット (bot)」⁽³²⁾が作成されていただけでなく、その内容は信頼性が低く、離脱派支持に大きく偏っており、離脱派のボットは、ソーシャルメディアの領域で、ブレクジット (Brexit) に関する高い関心に貢献していたとされる⁽³³⁾。このように、新たな技術を用いることにより、これまで想定されなかったような投票運動が繰り広げられる

(25) Ofcom, *op.cit.*(23), Figure 2.6.

(26) Damian Tambini et al., "The new political campaigning," *Media Policy Brief*, 19, 2017.3, p.11.

(27) マイクロターゲティング及びダークアドのより詳細な定義は、Alan Renwick and Michela Palese, *Doing Democracy Better: How can Information and Discourse in Election and Referendum Campaigns in the UK be Improved?* London: Constitution Unit, UCL, 2019, p.49 を参照。

(28) Vian Bakir, "Psychological Operations in Digital Political Campaigns: Assessing Cambridge Analytica's Psychographic Profiling and Targeting," *Frontiers in Communication*, 5(67), 2020.9, p.8.

(29) なお、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, 2020.7, p.49 では、「偽情報」と「フェイクニュース」の語について、EUにおける議論に基づいて用語の整理がなされている。また、この2つ以外にも「誤ったニュース (false news)」という言葉が使われることもあるが、本稿では、引用箇所も含めて文脈上、同一のものを指すと考えられる箇所については、「フェイクニュース」に統一している。

(30) Michael Harker, "Political advertising revisited: digital campaigning and protecting democratic discourse," *Legal Studies*, 40(1), 2020.3, p.151.

(31) Renwick and Palese, *op.cit.*(27), p.49.

(32) ボットとは、ソーシャルメディア上での人間の行動を模倣して、投稿、いいね (liking) 及び実在の人物との会話などを行う自動化されたソフトウェアプログラムのことであるとされる。Electoral Commission, *op.cit.*(17), para.21.

(33) Hannah Marshall and Alena Drieschova, "Post-Truth Politics in the UK's Brexit Referendum," *New Perspectives*, 26(3), 2018.10, p.96.

ようになったが、その結果として、偏った情報やフェイクニュースを拡散させることとなり、人々の投票行動にも大きな影響を与えることになった。

2 ソーシャルメディアを用いた具体的な投票運動事例

前節で検討したとおり、通信技術の発展によって、以前は想定されていなかった投票運動手法が活発化するに至る中、EU レファレンダムでは、「ケンブリッジ・アナリティカ (Cambridge Analytica)」(以下「CA 社」という。) 事件と呼ばれる、ソーシャルメディアの特性を利用した問題が生じたところである。

CA 社の内部告発者であるブリタニー・カイザー (Brittany Kaiser) 氏によれば、同社は心理学者を使って個人が行動する動機を見つけ出し、クリエイティブチームが個人の性格に合わせたメッセージを作成するという「行動マイクロターゲティング (behavioural microtargeting)」というものを商標登録していた。これにより共通する性格特性や関心事を持つ個人に的を絞り、望む結果が得られるまで微調整をしたメッセージを何度も送ることができたとされる⁽³⁴⁾。CA 社は、8700 万人もの Facebook ユーザーから、本人の同意なしにデータを収集することができたが、これは、ケンブリッジ大学の心理学者であるアレキサンドル・コーガン (Alexandr Kogan) 氏が開発したアプリ「this is your digital life」を同社に売却したことで、32 万人のユーザープロフィールとその友人のデータにアクセスできるようになったことによる。32 万人の Facebook ユーザーは、アプリが自分と友人のデータを使用することに同意したものの、後者であるその友人達は同意を求められておらず、CA 社にデータを渡すことに同意した人はいなかったという⁽³⁵⁾。そして、CA 社は離脱派とつながりが深いとされ、最終的には否定されたものの、このデータを用いてインターネット上の投票運動に関与したのではないかの疑いが向けられた⁽³⁶⁾。

この事件を契機に、投票運動者がどのように個人データを利用して投票運動に関する広告及びメッセージを対象有権者に発信するか、またどのような技術が使用されているか、そして、データ仲介組織、Facebook などのソーシャルメディア、投票運動者及び政党の間に存在する複雑な協調体制を理解する必要が生じることとなった⁽³⁷⁾。

また、離脱派の投票運動団体である Leave.EU は、ソーシャルメディア上で、極めて残酷で、完全に欺瞞 (まん) 的な反移民メッセージを対象有権者に対して拡散したとされる⁽³⁸⁾。例えば、アメリカ・フロリダ州オーランドのナイトクラブで自動小銃 (assault rifle) を持ったイスラム教徒によって 49 人が殺害された後、AK47 (自動小銃の一種) を振りかざすテロリストを描き、「イスラム過激派は私たちの生活様式に対する現実の脅威です。オーランドのような残虐行為を目にする前に今すぐ行動を」という見出しを付けた広告を公表した。Leave.EU の支援者であったアロン・バンクス (Arron Banks) 氏は、移民に焦点を絞り、話題になるために必要なことは何でもやるという方針の下、国境を開いておくことの危険性を思い知らせるためには、

⁽³⁴⁾ Brittany Kaiser, *Targeted: My Inside Story of Cambridge Analytica and How Trump, Brexit and Facebook Broke Democracy*, London: HarperCollins Publishers, 2019, p.84.

⁽³⁵⁾ Christophe Olivier Schneble et al., "The Cambridge Analytica affair and Internet-mediated research," *EMBO reports*, 19(8), 2018.8, p.1.

⁽³⁶⁾ "Cambridge Analytica not involved' in Brexit referendum, says watchdog," 7 October 2020. BBC website <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-54457407>>

⁽³⁷⁾ Information Commissioner's Office, *Investigation into the use of data analytics in political campaigns: Investigation update*, July 2018, p.9. この点については、当該事件で問題となった CA 社と Facebook との関係も含めて、同報告書で詳細に考察されている。

⁽³⁸⁾ Bakir, *op.cit.*(28), p.11.

このような事件を利用することに気が引けることはなかったとしている⁽³⁹⁾。

さらに、Leave.EU は、投票運動中に、Facebook 上に「潜入調査 (undercover investigation)」と題する偽動画を公表し、数十万の視聴を記録して注目を集めた。当該動画は、英仏海峡の向こう側から英国に移民を密入国させるのがいかに簡単かということを示し、主張したものであった⁽⁴⁰⁾。しかし、数年後に、この映像は英国から英仏海峡の向こう側に向かって逆回しにして撮影した上、加工されたものであることが衛星データの分析によって明らかになった。この事例のような Facebook を介して対象を絞り、個々の性格や特徴が分析された視聴者に配信される欺瞞的なメッセージは、人々がそれを見分けて対抗することが難しい⁽⁴¹⁾。

このように、伝統的なメディアが基本的には不特定の人々に向けて広告等の情報を発信するのに対して、インターネット技術の進展により、特定の志向を持った人々に、その志向に合わせた情報を発信することが可能になったのである。しかし、その不正確性、というよりは意図的なフェイクニュースの発信、また発信者等の不透明性及び特定の人々に送信されたものの真偽に関する確認方法の欠如などの課題を抱えることになった。

Ⅲ 投票運動に対する規制の現状

1 放送及び印刷メディアにおける投票運動規制

既に述べたとおり、現行の英国の選挙法制において、インターネット上での投票運動に関する直接的な規制は存在せず、後で見るとおり、改革の議論は見られるものの、未規制の状況が続いている。もっとも、現行の制度上も直接的な規制ではないが、投票運動に係る支出全体の上限規制があり、デジタル広告に要する費用も一応その中に含まれることから、一定の規制は設けられている。また、放送や印刷メディアでの政治広告に対しては、様々な規制、条件等が存在するが、これはインターネット上の投票運動の規制に関する議論にも関連する。そこで本章では、投票運動規制に関する現行制度について考察を行うこととする。

まず、既存の放送メディアであるテレビやラジオでは、「2003 年通信法 (Communications Act 2003)」により、政治目的の広告放送が原則禁止される⁽⁴²⁾。さらに、選挙・レファレンダム法第 127 条で、放送事業者は、レファレンダムに関して、同法第 108 条で定める指定団体以外のために行われる投票運動放送を放送サービスに含めてはならないとしている。一方で、指定団体には、同法第 110 条第 4 項で投票運動放送 (referendum campaign broadcasts) の権利が付与される。そして、その割当て、時間、頻度については、2003 年通信法第 333 条に基づき通信庁が定める規則 (rule) による⁽⁴³⁾。これらの規定からは、指定団体以外は放送メディア上

⁽³⁹⁾ Arron Banks and Isabel Oakeshott, eds., *The Bad boys of Brexit: Tales of Mischief, Mayhem & Guerrilla Warfare in the EU Referendum Campaign*, London: Biteback Publishing, 2017, p.282.

⁽⁴⁰⁾ Bakir, *op.cit.*(28), p.11.

⁽⁴¹⁾ *ibid.* なお、当該動画については、英国のテレビ局である channel 4 のウェブサイト上の記事 (“Revealed: How Leave.EU faked migrant footage,” 16 April 2019. Channel 4 website <<https://www.channel4.com/news/revealed-how-leave-eu-faked-migrant-footage>>) 及びそこにリンクされている YouTube の動画でそのからくりが説明されている。

⁽⁴²⁾ 2003 年通信法第 319 条、第 321 条及び第 333 条で定める政治広告規制の概要は、三枝昌幸「イギリスにおける政治広告規制の動向」『法律論叢』90 巻 4・5 合併号、2018.2, pp.205-208 を参照。

⁽⁴³⁾ 2003 年通信法と選挙・レファレンダム法による規制の概要及び関連する条文の和訳については、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—スポーツ・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、2010.7, pp.57-61. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050281_po_071403.pdf?contentNo=1> を参照。

で投票運動を行うことができない一方で、指定団体に対しては、通信庁により一連の投票運動放送が、賛成、反対の双方にそれぞれ公平に割り当てられる形で認められることになる⁽⁴⁴⁾。したがって、テレビやラジオなどの放送メディアでは、公平性が保たれるものの、投票運動を行うことのできる場面は非常に限定されることになる。この点に関しては、選挙における投票運動も含めて肯定論、批判論が見られるところである⁽⁴⁵⁾。

次に印刷メディアでの広告に関しては、選挙・レファレンダム法第126条第1項で、同条第3項から第5項までで規定する条件を満たすものを除き、レファレンダムに関する広告の全部又は一部をレファレンダム期間中に公表してはならないとされるが、放送メディアとは異なり、期間中のみの規制であるとともに⁽⁴⁶⁾、その例外も設けられている。

では、例外としてレファレンダム期間中でも公表が認められる広告とはどのようなものであるのか。具体的には、リーフレット、ポスター及び新聞広告がその例として想定されている⁽⁴⁷⁾。そしてその要件として、広告印刷者 (printer)、広告者 (promoter) 及び広告主⁽⁴⁸⁾ (以下「広告関係者」という。) の名前と住所を示す関連事項 (以下「インプリント」という⁽⁴⁹⁾。) を含めなければならないことを同法第126条第2項で定める。その上で、第3項では片面印刷されたもの、第4項では第3項以外のものに関するインプリントを表示すべき位置が、さらに、第5項では、特に新聞及び定期刊行物に掲載する広告のインプリントに関して必要とされる記載事項等が規定されている。

このような規定を置いた目的としては、選挙委員会が、レファレンダムの出版物の背後に誰がいるのか、及び誰が費用を負担しているのかを特定するためであるとされる⁽⁵⁰⁾。また、それにとどまらず、広告関係者の名前や住所が明示されることは、投票者にとってもその情報が信頼に値するものなのかどうかを判断することに役立つものであり、その信頼性を左右するものであるということが言えよう。そのため次章で見るとおり、デジタル広告へのインプリント表示の導入が進められつつある。

2 支出面における投票運動規制

前節では、放送及び印刷メディアでのレファレンダムの投票運動規制について述べたところであるが、本節では、支出面における規制について見ていくこととする。前述のとおり、放送メディアでの投票運動については原則禁止の上、指定団体のみに時間を割り当てる措置が採られていることから、政策的な当否はともかく、公平性が確保されているということが言える。一方で、印刷物やインターネット上の広告については、数量的な規制は行われず、費用に制限

(44) 割当て等の詳細については、Ofcom, *Ofcom rules on Party Political and Referendum Broadcasts*, December 2020 を参照。なお、本規則が、2003年通信法第333条に基づく規則の現行のものである (2021年8月現在)。

(45) 肯定論、批判論それぞれの内容については、小松 前掲注(5), pp.136-140 を参照。

(46) なお、レファレンダム期間については、選挙・レファレンダム法第102条第4項で、6か月を超えない期間で規則により定められることとされる。例えば、EUレファレンダムに関しては、「2016年EUレファレンダム (レファレンダムの期日等) 規則 (The European Union Referendum (Date of Referendum etc.) Regulations 2016)」第4条で期間の開始は2016年4月15日、終了はレファレンダムの投票日とされた。

(47) “Explanatory Notes: Political Parties, Election and Referendum Act 2000,” *op.cit.*(15), para.222.

(48) 選挙・レファレンダム法の条文を逐語的に訳すと、「その者のために広告が公表されたところの者 (かつ、広告者ではない者) (person on behalf of whom the material is being published (and who is not the promoter))」である (第126条第2項c号)。

(49) 英国では、一般に、こうした広告関係者の名前と住所といった出版事項を「インプリント (imprint)」と呼んでいるため、以下、本稿でもこの語を用いる。

(50) “Explanatory Notes: Political Parties, Election and Referendum Act 2000,” *op.cit.*(15), para.222.

がないとなれば、資金力のある団体とそうでない団体との格差が生じることになり、そのことが投票結果に影響を与えることが懸念される。そのため、投票運動に関して支出の上限規制が設けられているところである⁽⁵¹⁾。

支出の上限規制は、表2で示したとおり、選挙・レファレンダム法第7編第2章で規定がされているが、「認定運動者 (permitted participant)」⁽⁵²⁾の具体的な支出上限額が同法附則第14第1条第2項で定められている。この規定は、2016年のEUレファレンダム実施時においては、選挙・レファレンダム法制定時からの物価の変化を反映して支出上限額が調整されており⁽⁵³⁾、2015年EUレファレンダム法附則第1第25条第2項で定める金額に置き換えられている。EUレファレンダムの投票運動における上限額を示すと表3のとおりとなる。

表3 EUレファレンダムの投票運動における支出上限額

指定された主要な投票運動者の上限額	7,000,000 ポンド (約 10 億 5 千 5 百万円) *	インキャンペーン (The In campaign Ltd) ボートリーブ (Vote Leave Ltd)
投票運動者として登録された政党の上限額		
得票率 30% 超	7,000,000 ポンド (約 10 億 5 千 5 百万円)	保守党 (Conservative Party) **
得票率 20% 超 -30%	5,500,000 ポンド (約 8 億 2 千 9 百万円)	労働党 (Labour Party)
得票率 10% 超 -20%	4,000,000 ポンド (約 6 億 3 百万円)	英国独立党 (UKIP)
得票率 5% 超 -10%	3,000,000 ポンド (約 4 億 5 千 2 百万円)	自由民主党 (Liberal Democrats)
得票率 5% 以下	700,000 ポンド (約 1 億 5 百万円)	スコットランド国民党 (SNP)、ウェールズ党 (Plaid Cymru)、緑の党 (Green Party) ほか
その他登録投票運動者の上限額	700,000 ポンド (約 1 億 5 百万円)	リーブ EU (Leave.EU Group Ltd) ほか

* 1 ポンドは 150.7 円 (令和 3 年 11 月報告省令レートから換算)

** 得票率による上限額は、直近の総選挙での結果に基づく。保守党については、投票運動者としての登録はなく、そのため、2015年総選挙での得票率 (36.8%) に基づく支出上限額の資格は与えられなかった。投票運動者として登録しない場合は、10,000 ポンドまでとなる。

(出典) Electoral Commission, *The 2016 EU referendum: Report on the 23 June 2016 referendum on the UK's membership of the European Union*, September 2016, Table5.1 を基に筆者作成。

この規制については、デジタル広告を含むレファレンダム期間中に支出したものが対象となるが、支出の規制を確実にするため、選挙・レファレンダム法第120条は投票終了後に支出に関する報告書の提出を義務付けている。この報告書には、投票運動に関連した全ての支払に関する記録を明示するとともに、請求書及び領収書の添付が必要とされている⁽⁵⁴⁾。しかし、こ

(51) 英国の投票運動における会計面での規制について紹介したものとして、南部義典「英国のEU離脱国民投票収支の規制と公開の経験」『現代の理論』2019.春, pp.130-135がある。

(52) 選挙・レファレンダム法第7編の適用に当たって、認定運動者とは、(a) レファレンダムに関連して、第106条に基づいて申告を行った登録政党、(b) レファレンダムに関連して、第106条に基づいて通知を行った以下のいずれか、すなわち (i) 英国に居住する個人若しくは選挙人名簿 (第54条第8号で定義) に登録されている個人又は (ii) 第54条第2項 (b) 及び (d) から (h) までのいずれかに該当する団体 (一定の要件を満たす会社 (company)、労働組合 (trade union)、住宅金融組合 (building society)、有限責任組合 (limited liability partnership)、共済会 (friendly society) 又は法人格のない社団 (unincorporated association)) であるとされる (第105条第1項)。

(53) Electoral Commission, *The 2016 EU referendum: Report on the 23 June 2016 referendum on the UK's membership of the European Union*, September 2016, para.5.5.

(54) 支出報告書には、供給業者の名称と住所、金額又は価値、支出が発生した日を含むこととされている。Electoral Commission, *Spending for EU referendum campaigners*, 28 April 2016, p.15. なお、運動者として登録してい

これらの会計上のルール違反に対して科すことのできる罰金の上限額は 20,000 ポンドとされており、投票運動費用全体の規模から考えると非常に低い額となっている。そのため、この罰金は、業務を遂行するためのコストとして捉えられるのではないかと危惧されており、投票運動者の違反を阻止する効果的な抑止力となるものではないとの指摘もあり、上限額の引上げを求める議論も見られるところである⁽⁵⁵⁾。また、インターネット上での投票運動特有のものとして、次章で述べるとおり、デジタル広告への支出に関する報告時の明細区分、支出規制の対象となる期間及びその対象となる範囲についての問題が生じている。

IV インターネット上の投票運動への規制導入に向けた動向

1 規制導入に関する議論の全体像

ここまで述べてきたとおり、英国では近年、インターネット上での投票運動が盛んに行われるようになってきている一方で、デジタル広告やソーシャルメディアの利用に関しての直接的な規制は設けられていない現状がある。もっとも、無制限というわけではなく、前章で述べたとおり、インターネット上の投票運動に要した費用も他の費用と合算した上で、支出上限額の範囲内とする必要があり、間接的には規制が設けられているということが言えよう。

しかし、インターネット上の投票運動が活発化する中で、既に見たとおり、投票運動における問題点が認識されつつある。それに対応して、選挙委員会を始めとして、民間のシンクタンク等でも具体策の提案がなされていることから、本章では、それらの内容を見ていくこととする。なお、以下の内容は、レファレンダムだけでなく、他の選挙も含めたインターネット上の投票運動全般に関するものであることをお断りしておく。

改めて英国の投票運動、とりわけ政治広告の規制について確認しておく、その歴史は長く、19 世紀まで遡ることができるが、その規制の規範的な基礎という点から見ると、この制度は表現の自由を保護する一方で、民主主義システムが強力な利益団体によってゆがめられないようにすることを目的にしているとされる⁽⁵⁶⁾。そのため、広告等の内容に立ち入ることなく、放送メディアでの原則禁止や支出額の上制限による対応が採られてきたところである。したがって、現在のインターネット上での広告規制に関する議論も、表現内容そのものよりも、その提示方法や支出に関する規制など透明性の向上を目的とした間接的なものを中心に、事態の深刻さを考慮し、直接的に内容自体の規制に踏み込むものも見られる。

その対応方法に関しては、様々な議論が見られるところであるが、大きく分けると次の 4 つになる。その詳細については次節以降で見ていくが、まず第 1 に印刷メディアでの広告に掲載が求められているインプリントのデジタル広告への表示、第 2 にデジタル広告関連の支出規制の強化、第 3 にデジタル広告に関するオンラインデータベースの構築、第 4 に広告の内容自体の規制である。

でも、支出が 10,000 ポンドより少ない場合は報告書を提出する必要はない。また、報告書の提出を必要とする場合でも、添付が必要となる請求書及び領収書は 200 ポンドを超える支出に関するものに限定される。idem, p.16.

⁽⁵⁵⁾ Electoral Commission, *op.cit.*(17), paras.114-117. なお、EU レファレンダムでの違反事例については、選挙委員会ウェブサイト (“Liberal Democrats fined £18,000 for breaches of campaign finance rules,” 19 December 2017. Electoral Commission website <<https://www.electoralcommission.org.uk/liberal-democrats-fined-ps18000-breaches-campaign-finance-rules>>) を参照。

⁽⁵⁶⁾ Harker, *op.cit.*(30), p.151.

2 デジタル広告へのインプリント表示

第1のデジタル広告へのインプリント表示に関しては、前述したとおり、印刷メディアでの広告には広告関係者の名前と住所を含めなければならないこととされており、デジタル広告にその適用を拡張しようというものである。レファレンダムに関するデータではないが、2019年の総選挙時の世論調査では、インターネット上で見た政治情報を誰が作成したかを理解できたとするものは29%にすぎず、4分の3に近い72%はそれを知ることが重要であるとしており⁽⁵⁷⁾、世論も対応を求めているところである。

デジタル広告へのインプリントの表示については、2014年に実施されたスコットランド独立のレファレンダムで先行的に実施されたところであるが⁽⁵⁸⁾、選挙委員会によると、この実施に当たっては幾らかの混乱が生じたこととされる。具体的には、何がインプリントを必要とし、何が必要としないかについて、投票運動関係者や一般市民の間で混乱があり、個人のFacebookやTwitterのアカウントからの発信にインプリントを入れるべきかどうかという問題が生じたのである⁽⁵⁹⁾。この経験を踏まえて選挙委員会は、印刷された広告及び印刷されていない広告両方のインプリント要件をいかにして釣合いの取れた、現代の投票運動の形式に適したものにするかについて、更に検討が必要であるとしている⁽⁶⁰⁾。

その後、政府は選挙委員会からの要望等に基づき⁽⁶¹⁾、具体的な制度設計の検討に入り、「デジタル投票運動における透明性：デジタルインプリントに関する技術的協議（Transparency in digital campaigning: Technical consultation on digital imprints）」⁽⁶²⁾を公表し、関係団体等との協議を開始した。そして、その結果を踏まえ、インプリント表示の対象となる広告、対象者、強制方法、掲示方法等についての最終的な政策案がまとめられたところであり⁽⁶³⁾、2021年8月現在、当該内容を含む「2021年選挙法案（Elections Bill 2021）」の審議が進められている⁽⁶⁴⁾。

なお、スコットランドでは、2020年に、スコットランド議会が制定する法律に基づいてスコットランド全土で行われる全てのレファレンダムにおける投票権者、投票運動等について定める「2020年レファレンダム（スコットランド）法（Referendums (Scotland) Act 2020）」が制定

⁽⁵⁷⁾ Electoral Commission, *UK Parliamentary General Election 2019*, p.13. <<https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/2020-04/UKPGE%20election%20report%202020.pdf>>

⁽⁵⁸⁾ レファレンダム実施前年に制定された「2013年スコットランド独立レファレンダム法（Scottish Independence Referendum Act 2013）」附則第4第27条第1項では、(a)で印刷物、(b)で印刷物以外の投票運動広告についてのインプリントに関する規定が置かれている。(b)の条文上、デジタル広告等の文言は見られないが、同法の条文解説によれば、「この項は、インターネット上の資料など、レファレンダムに関連した印刷されていない資料についても公開している人の名前と住所が記載されていない限り、公開することを禁止するものである」とされており、デジタル広告も対象になることが明らかである。“Explanatory Notes: Scottish Independence Referendum Act 2013,” para.185. <<https://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/notes/>>

⁽⁵⁹⁾ Electoral Commission, *Scottish Independence Referendum: Report on the referendum held on 18 September 2014*, December 2014, para.5.138.

⁽⁶⁰⁾ *ibid.*, para.5.143.

⁽⁶¹⁾ Electoral Commission, *op.cit.*(17)では、Recommendation 1として、デジタル広告へのインプリントの表示を求めている。

⁽⁶²⁾ Cabinet Office, *Transparency in digital campaigning: Technical consultation on digital imprints*, August 2020. なお、協議期間は、2020年8月12日から2020年11月4日までとされた。

⁽⁶³⁾ Cabinet Office, *Transparency in digital campaigning: Government response*, June 2021.

⁽⁶⁴⁾ この法案にはこれ以外に、有権者の身元確認や郵便投票及び代理投票を始めとする選挙の実施に関する事項、選挙委員会への議会監督の強化、政治資金に関する事項などが含まれているが、デジタル広告へのインプリントの表示以外には、インターネット上の投票運動に直接関連する内容は含まれていない。本法案の内容については、“Explanatory Notes: Elections Bill,” July 2021を参照。また、その内容を要約したものとして、Cabinet Office, *Elections Bill 2021: Summary of the Measures*, July 2021がある。

されたが、デジタル広告規制に関しては、2013年スコットランド独立レファレンダム法の規定と同内容であり⁽⁶⁵⁾、特に新たな規制は設けられなかった。

3 デジタル広告関連の支出規制強化

第2のデジタル広告関連の支出規制強化に関しては、現行の制度でも投票運動に係る支出全体の上限額が設定され、デジタル広告等のインターネット上の投票運動に要する経費もその対象に含まれている。しかし、デジタル広告に関する特定の法的分類は設けられておらず、支出の明細では、これに関連する支出は、例えば「広告」というような大まかな区分で報告されている⁽⁶⁶⁾。そのため、デジタル広告のために要した支出の詳細を知ることは難しいという問題があり、選挙委員会は、既存の「広告」などの区分に関して、どのようなメディアを使用して活動したかを明らかにするための下位区分を設けることが望ましいとした上で、デジタル広告への支出に関する情報量を増やすため、投票運動者が様々な支出項目に下位区分して支出報告書を提出するように、規則を改正することを提案している⁽⁶⁷⁾。

また、デジタル広告の費用に関する支出規制は、レファレンダム期間中のものに限られる。そのため、有権者の詳細なデータベース構築のような、投票運動前に要する主要な費用は、投票運動に重要な影響を与えるにもかかわらず、含まれていない場合があるとされる⁽⁶⁸⁾。例えば、政党等はインターネット上での投票運動のための常勤職員を持ち、投票に向けては、職員やコンサルタントを増員するのが一般的になっているようであるが⁽⁶⁹⁾、政党や投票運動者のこれらに要する費用は、上限額には含まれない⁽⁷⁰⁾。含まれないとすれば、財政力に勝る政党等は、より緻密な事前準備が可能となり、投票結果に大きな影響を与えることも予想される。そのため、選挙委員会は、これらの費用を上限額に含めることを提案している⁽⁷¹⁾。

4 デジタル広告のオンラインデータベース構築

第3のデジタル広告のオンラインデータベース構築については、前述の2つのもとは異なり、これまででない、新たな対応が必要となるものである。オンラインデータベースの構築は、政治広告が透明性を持ち、政治広告を精査の対象にすることを確保するために提案されるものであり、全てのデジタル広告について公衆及び規制当局による精査を可能にしようとするものである⁽⁷²⁾。そして、その構築にはより具体的に、次の2つの目標があるとする。まず1つ目として、選挙委員会が投票運動者によるインターネット上の支出を査定し、支出報告との矛盾を発見することができるようにすること、2つ目として、公衆、市民社会及びメディアがインターネット上の広告内容について、例えば、不適切、あるいは有害と考えられる言葉やテーマを広告が使用していないかなどを確かめ、その内容を判断できるようにするための透明性を確保す

(65) 2020年レファレンダム（スコットランド）法附則第3第28条第1項。2013年スコットランド独立レファレンダム法については、前掲注58参照。

(66) Electoral Commission, *op.cit.*(17), para.51.

(67) *ibid.*, para.54 and Recommendation 3.

(68) Tambini et al., *op.cit.*(26), p.5.

(69) Electoral Commission, *op.cit.*(17), para.68.

(70) *ibid.*, para.67.

(71) *ibid.*, Recommendation 5.

(72) Independent Commission on Referendums, *Report of the Independent Commission on Referendums*, July 2018, para.14.37.

ることである⁽⁷³⁾。

このデータベースでは、政党や投票運動者は、支出額や広告の対象としたグループに関する情報を含む、全てのデジタル広告の複製物を提出することが必要とされ、独立した機関によって公開される形が想定される⁽⁷⁴⁾。全てのデジタル広告が統一的なデータベースに集約されることにより、マイクロターゲティングやダークアドのような特定されたグループに送信されるものであっても、その内容が公になり、他の広告や情報などとの比較も可能になることから、送信された広告や情報を無批判に受け入れる危険性が低くなるとともに、世論の喚起効果も期待される。

また、独立した機関によるデータベースの運営以外に、テクノロジー企業（tech companies）が自らのプラットフォームで直接、データベースを構築し、広告を公開するということもあり得る⁽⁷⁵⁾。現に Twitter、Facebook、Google では、英国内の動向に限るわけではないが、実際にそれぞれの取組が始められている⁽⁷⁶⁾。もっとも、プラットフォーム独自の取組に対しては、あくまでそれぞれの自主的なものであり、新たなプラットフォームが登場したり、人気が高まったりしても、同様の対策を導入しないおそれがあること、また、それぞれのプラットフォームが独自の方法を採用し、独自の透明性確保のためのツールを開発した場合、結果として情報提供が混乱し、バラバラになる可能性があるという懸念も示されている⁽⁷⁷⁾。

5 デジタル広告の内容自体の規制

第4のデジタル広告の内容自体の規制は、特定の内容を持つ広告に対する直接的な規制であり、これまでの英国における対応の方向性とは異なるアプローチとなる。本稿でも見てきたとおり、特にターゲット化された層に対して流される、その層の志向に沿う情報は、仮にフェイクニュースであったとしても急速に拡散される。そしてそれは、真実として受け止められ、投票行動にも大きな影響を与えることになる。そのためにこのような情報を含む広告自体を禁止しようとするものである。

しかし、この方策には、次のような課題がある。まず第1に、このような情報を含む広告を禁止することは、言論の自由に「萎縮効果（chilling effect）」を与える危惧があること、第2に、特定の表現が真実であるかどうかは、場合によっては高度な論争になり得ること、第3に、このような情報を含む広告の発信を禁止すると、誤った信念を矯正するどころか、更に定着させてしまうことになりかねないということである⁽⁷⁸⁾。第1の言論の自由に対する萎縮効果に関しては、第2の点とも関連するが、何がフェイクニュースかということは一義的に定義することは難しい中で、例えばフェイクニュースという特定の情報を含む広告に対する内容規制を行うことにより、萎縮効果を引き起こす可能性は否定できないように思われる。

次に、第2の表現内容の真実性が高度な論争になり得るという点は、そもそも誰が、どのようにそれを判断するのかということが課題となる。これに対しては、①プラットフォームにサ

⁽⁷³⁾ *ibid.*, para.14.38.

⁽⁷⁴⁾ Renwick and Palese, *op.cit.*(27), pp.52-53. なお、この点について、Independent Commission on Referendum, *ibid.*, para.14.40 でも同様の仕組みが提案されており、そこでは、より具体的に、投票運動者自身がデジタル広告を公表すると同時に、選挙委員会が運営するリポジトリで即時に公表することを求める形が想定されている。

⁽⁷⁵⁾ Renwick and Palese, *op.cit.*(27), pp.53-54.

⁽⁷⁶⁾ やや古い情報になるが、Twitter、Facebook、Google のそれぞれの取組状況については、*ibid.*, pp.53-54 を参照。

⁽⁷⁷⁾ Independent Commission on Referendum, *op.cit.*(72), para.14.12.

⁽⁷⁸⁾ Renwick and Palese, *op.cit.*(27), p.21.

イト上のコンテンツに対する直接の責任を負わせ、不適切なコンテンツの削除を義務付ける、②国の機関にコンテンツのブロックや削除に直接介入できる権限を与える、③プラットフォームと協力して、投稿監視 (moderation of content) を進歩させるための最良の方法と行動規範を開発することを挙げるものがある⁽⁷⁹⁾。しかし、①については、言論の自由とのバランスをどう取るかという微妙な判断を、民間企業に外部委託することになること、②については、国家による検閲となり、正当な言論の自由を侵害する可能性が懸念されること、③については、あくまでプラットフォームの協力を依存するものであり、その役割を果たそうとしない場合には、事実上、政府による介入が必要になりかねないなど、いずれの方策にも難点が指摘されている⁽⁸⁰⁾。

最後に第3の誤った信念を定着させかねないという点については、自分の考えと矛盾するような歓迎しない情報を受け取った場合、自分の意見への挑戦に抵抗するだけでなく、元の意見をより強く支持するようになるという、「バックファイヤー効果 (backfire effect)」が生じる可能性がある⁽⁸¹⁾。そのため、特定の内容を含む広告の削除等の対応を行うことにより、かえって事態を悪化させかねないという懸念もある。

おわりに

ここまで英国におけるレファレンダムについて、その概要と法制度、投票運動におけるインターネット活用の状況及び放送等の既存メディアにおける投票運動規制や支出の上限設定など、現行の投票運動に対する規制制度の概要を確認するとともに、インターネット上での投票運動に対する規制導入の議論について考察を行ってきた。英国では、我が国で現在、議論の中心となっている放送メディア上の投票運動については、その措置の当否は別として、原則禁止の措置が採られており、投票運動費用の多寡により一方の陣営が有利になる等の不公平が生じることはない。他方で、インターネット上の投票運動については、他の投票運動費用も含めた全体的な支出上限額の設定があるのみで、直接の規制がなく、課題を抱えているところである。

そのような状況の中で実施された、2016年のEUレファレンダムでは、ソーシャルメディアの特性をいかした投票運動が活発に行われたところであり、それを受けてのインターネット上での投票運動に対する規制をめぐる議論では、これまでは避けられてきた広告の内容自体の直接的な規制も主張される状況であり、その深刻さをかいまみることができる。

ここで我が国の状況を見てみると、国政選挙も含めて、インターネット上での投票運動規制の必要性に対する認識が低いのは間違いない。これは、我が国では全国規模のレファレンダムの経験がなく、また国政選挙でもEUレファレンダムや近年のアメリカ大統領選挙時に見られたような、ソーシャルメディアを用いた、大規模なインターネット上の投票運動の弊害が顕在化していないことがその大きな原因であると思われる。このような状況ではあるものの、英国におけるFacebookやTwitter等のプラットフォーム自身の自主的な取組の蓄積は、我が国にも一定程度、いかされることになろう⁽⁸²⁾。しかし、本質的には、インターネット、とりわけ、ソー

(79) Independent Commission on Referendum, *op.cit.*(72), para.14.23.

(80) ①から③までの方策それぞれの詳細については、*ibid.*, paras.14.24-29を参照。

(81) Brendan Nyhan and Jason Reifler, "When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions," *Political Behavior*, 32(2), 2010.6, p.307.

(82) プラットフォーム企業に対策を求める必要性を主張するものとして、会田弘継「ピント外れの「国民投票法」改正議論」『中央公論』1626号, 2019.5, pp.78-79がある。

ソーシャルメディアが大きな影響力を持つ現在の状況を踏まえ、時代に即した法規制も含めた対応の検討が必要になると思われる。

英国では、本稿で検討したとおり、EUレファレンダム以降、インターネット上の投票運動の問題点が認識され、議会や政府、あるいはシンクタンク等による検討が進められてきた。しかし、現時点で具体的な導入の見込みがあるのは、プラットフォーム独自のものを除けば、デジタル広告へのインプリント表示の導入が目立つ程度である。実際に新たな規制等の制度を導入するには様々な克服すべき課題や関係団体の反対等も予想され、時間を要することになる。我が国では現時点で憲法改正国民投票がいつ実施されるかは見通せない状況ではあるが、英国での事例を教訓として、早急に議論を開始する必要があるように思われる。

(いまい よしゆき
中京大学総合政策学部准教授)