

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	カリフォルニア州における州民投票とインターネット広告規制
他言語論題 Title in other language	Referendums and Online Ads Regulation in California
著者 / 所属 Author(s)	小久保 智淳 (KOKUBO Masatoshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課
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	65-82
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	カリフォルニア州における州民投票制度について、その概要、実施状況を概観した上で、州民投票に際して行われるインターネット広告掲載の実態とそれに対する規制を自主規制も含めて紹介する。

* 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。

カリフォルニア州における州民投票とインターネット広告規制

国立国会図書館 調査及び立法考査局
憲法課 小久保 智淳

目 次

はじめに

I カリフォルニア州における州民投票制度の概要

- 1 歴史的沿革
- 2 州民投票制度の概要
- 3 州民投票の実績

II 州民投票におけるインターネット広告

- 1 米国政治とインターネット広告
- 2 提案 22 号におけるインターネット広告
- 3 ニューサム知事のリコールとインターネット広告

III 州民投票におけるインターネット広告規制

- 1 連邦レベルでのインターネット広告規制
- 2 各州におけるインターネット広告規制
- 3 カリフォルニア州におけるインターネット広告規制
- 4 オンラインプラットフォームによる自主規制

IV 州民投票におけるインターネット広告規制の課題

おわりに

キーワード：国民投票、州民投票、インターネット広告、オンラインプラットフォーム、
言論の自由、偽情報（disinformation）

要 旨

- ① 米国では、直接民主制は連邦レベルでは法制化されていないが、州レベルでは広く導入されている。カリフォルニア州においては、州民発案（initiative）、州民表決（referendum）、リコール（recall）の直接民主制が州憲法に規定されており、特に州民発案を中心として活発な運用が見られる。
- ② 2008年の大統領選挙でオバマ陣営がソーシャルメディアを積極的に使用したことを契機に、米国政治ではインターネット広告が盛んに活用されるようになった。近年では、政治広告の主戦場がテレビからソーシャルメディアへとシフトしつつあることが指摘されている。しかし、ロシアによる大統領選挙に対する介入が明らかとなって以降、インターネット広告への批判や、Facebook や Google、Twitter などのオンラインプラットフォームの責任を問う声が高まってきている。
- ③ 以上のような状況を受けて、インターネット広告、特にオンラインプラットフォーム上に掲載される広告について、一定の情報の開示を通じて透明性の向上を目指す法規制の検討が進められている。連邦レベルでは誠実広告法案が提出され、広告主の開示等を要求する規制を導入することについての検討が本格化している。
- ④ 州レベルでは既に計 8 州が情報開示に係る何らかの法規制を導入している。カリフォルニア州では、1974 年政治改革法を 2017 年から 3 年連続で改正し、「オンラインプラットフォーム掲載広告」を定義した上で、当該広告を掲載する広告主に対して一定の情報提供を義務化すると同時に、オンラインプラットフォームに対しても当該情報の開示のほか広告費や広告の内容等の記録を保管し維持することを義務付ける法規制を導入した。この法規制は州民投票におけるプラットフォーム広告にも適用される。さらに、各プラットフォームにおいても、それぞれ何らかの自主規制の導入を始めているが、業界としてのコンセンサスは存在していない。
- ⑤ また、近時のカリフォルニア州において注目すべき立法動向として、プラットフォームに対して偽情報（disinformation）やヘイトスピーチ、ハラスメント等の対策に係る利用規約の設定と、それに基づいて行った取組の公開を義務化する州法案（AB-587）の提出が挙げられる。これは、消費者による選択という市場原理に期待する法規制案と言える。なお、先述した 1974 年政治改革法も AB-587 も、連邦憲法修正第 1 条により保障される言論の自由に対する配慮の下で、一定の情報の公開を義務化する手法を採用していることが共通する特徴として挙げられる。

はじめに

本稿では、国民投票におけるインターネット規制についてアメリカ合衆国（以下「米国」という。）における状況を紹介します。米国はその統治構造として連邦制を採用しており、連邦レベルと州レベルという2元的な構造が存在する。そして、連邦レベルにおいては、国民投票制度のような直接民主制の採用はない。連邦憲法の改正についても国民投票は要求されていない⁽¹⁾。

他方で、州レベルでは広く直接民主制が採用されている⁽²⁾。例えば、州憲法の改正手続では、デラウェア州を唯一の例外として、州民表決（referendum）⁽³⁾による承認が必要である。また、州民発案（initiative）やリコール（recall）といった制度も州によって採用されている。そのため本稿では「州民投票」に注目し、カリフォルニア州を調査の対象としてインターネット広告規制について紹介する。

本稿が同州を選んだことには幾つかの理由がある。第1に、州民投票（その中でも州民発案）の積極的な活用が見られ、その影響力の大きさもかねて指摘されているからである⁽⁴⁾。

第2に、規模の大きさがある。同州はその面積、人口及び経済の観点から見て1つの国家に匹敵する規模がある⁽⁵⁾。

そして第3に、同州はシリコンバレーを有しており、インターネットやIT技術の中心地であることが挙げられる。Google、Apple、Facebookや、ソーシャルメディア⁽⁶⁾大手のTwitterやLinkedInといった世界的なIT企業の本社が所在する同州で実施される州民投票においてどのようなインターネット規制が導入されているのかを概観することには大きな意味があると考えられる。

なお本稿では、オンラインプラットフォーム⁽⁷⁾上で展開される政治広告の規制に焦点を絞った紹介を行う。現在の米国では、特にソーシャルメディア上で展開される政治広告が「分断」を生み出すという認識の下、「分断」を防ぐ対策についての議論と試行錯誤が続いている⁽⁸⁾。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021年9月30日である。

- (1) U.S. CONST. art. V. 連邦憲法の改正手続について簡単に紹介すると、改正案の発議には2種類の方法があり、連邦議会の上下両院の3分の2以上の賛成によるものと、州の立法府の3分の2以上の要求に基づいて連邦議会が招集する憲法会議によるものがある。なお、2021年現在まで後者の活用事例はない。発議された憲法の改正案は4分の3以上の州により承認されれば有効となる。承認の方法については、州議会、又は各州で開催される憲法会議のいずれかの4分の3以上の賛成を得ればよい。
- (2) Henry S. Noyes, “Existing regulations and recommended best practices: the example of the USA,” Laurence Morel and Matt Qvortrup, eds., *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*, New York: Routledge, 2018, p.271.
- (3) 本稿における訳語については以下の資料を参考にした。衆議院憲法調査会事務局『「国民投票制度」に関する基礎的資料』（衆憲資第59号）2004。なお、このほかにも直接民主制を分類して紹介するものとして、福井康佐『国民投票制』信山社出版、2007、p.13。
- (4) その影響力の大きさについては、山岡規雄「カリフォルニア州における直接民主制」『レファレンス』707号、2009.12、p.102。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166419_po_070705.pdf?contentNo=1>を参照されたい。
- (5) 実際にカリフォルニア州において独立運動がしばしば起きている背景にはこのような事情も存在する。例えば最近の事例ではトランプ政権下においてカリフォルニア州の独立運動が一時期盛り上がりを見せた。この時は“Brexit”に倣い“Calexit”と呼ばれて米国内外の注目を集めた。
- (6) ソーシャルメディアとは、「インターネットを利用して誰でも手軽に情報を発信し、相互のやりとりができる双方向のメディア」と定義されており、その具体例として「FacebookやTwitter等のSNS（ソーシャルネットワークキングサービス）、YouTubeやニコニコ動画等の動画共有サイト、LINE等のメッセージングアプリ」等が挙げられている。総務省『情報通信白書 平成27年版』2015、p.199。
- (7) オンラインプラットフォームは「ネット広告、ネット市場、検索エンジン、SNS、アプリ市場、決済システム等の広範なネット上の活動の基盤」と定義されている。総務省『情報通信白書 平成29年版』2017、p.35。
- (8) 前嶋和弘「トランプ政権のSNS利用と規制—フェイクニュースと分断を広げた4年間—」『新聞研究』831号、2021.1-2、pp.42-43。

そのような状況を紹介することで、我が国に対する示唆を少しでも導き出すことができれば幸いである。

以下ではまず、カリフォルニア州において実施されている州民投票制度の概要について簡単に説明する（Ⅰ章）。次に、州民投票の近時の実施状況と併せてインターネット広告の実態について概観した後（Ⅱ章）、インターネット広告規制について、主に広告主の開示義務を取り上げて紹介する（Ⅲ章）。最後に、州民投票におけるインターネット広告規制に残されている課題と最新の法改正の動向について述べる（Ⅳ章）。

I カリフォルニア州における州民投票制度の概要

1 歴史的沿革

2021年はカリフォルニア州において直接民主制が制度化されて110年の節目に当たる。つまり、同州ではおよそ1世紀以上の長きにわたって州民投票が実施されてきたわけである。しかしながら、州が成立した当初から現在のような広範な直接民主制が法制化されていたわけではなかった。以下では、今日のような直接民主制が導入されるに至った過程についての歴史的沿革にも簡単に触れておくことにしたい⁽⁹⁾。

米国西海岸に位置しているカリフォルニア州周辺の土地は、1848年に締結されたグアダルペ・イダルゴ条約（Treaty of Guadalupe Hidalgo）により、メキシコから米国に割譲された。当初は開拓の最前線であるフロンティアにすぎなかったその土地は、しかし、カリフォルニア・ゴールドラッシュの影響により急成長を遂げると、1850年に32番目の州に昇格した。これがカリフォルニア州に「黄金州（Golden State）」というニックネームが与えられているゆえんでもある。

順調な経済的発展を遂げたカリフォルニア州であったが、革新主義時代（進歩主義時代）⁽¹⁰⁾の到来によって19世紀末の1895年に大きな転機を迎える。フィラデルフィア出身の開業医、ジョン・ランドルフ・ヘインズ（John Randolph Haynes）の支援の下で、カリフォルニア直接立法連盟（California Direct Legislation League）が設立されたのである。その後ヘインズは、州民発案、州民表決、そしてリコールの導入を求める運動を展開していくことになる⁽¹¹⁾。ヘインズは、地方自治体レベルでの成功例を積み重ねると、州全体レベルでの直接民主制導入を目指す運動へとその身を転じていった。1907年、彼とその協力者は共和党のクラブ、リンカーン・ルーズベルト連盟（Lincoln-Roosevelt League）を設立し、1910年には同連盟出身のハイラム・ジョンソン（Hiram Johnson）が州知事に選出される。そして、ジョンソンと志を同じくする州議会議員らは直接民主制の導入を目指して、州民発案、州民表決、リコールの導入を含む州憲法の改正を発議した⁽¹²⁾。この改正は1911年10月10日の州民投票により承認され、カリフォル

(9) 以下の記述は M. Dane Waters, *Initiative and referendum almanac*, 2nd edition, Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 2018, pp.152-153 を参照した。

(10) 1890年代から1920年代にかけて政治及び社会改革が進んだ時代の呼称。Richard Hofstadter, *The Age of Reform*, New York: Vintage Books, 1955, pp.4-6.

(11) David A. Carrillo et al., "California Constitutional Law: Direct Democracy," *Southern California Law Review*, 92(3), 2019.3, p.565; Joseph R. Grodin et al., *The California State Constitution*, 2nd ed., New York: Oxford University Press, 2016, pp.28-29.

(12) Initiative and Referendum, California Proposition 7, 1911. UC Hastings Scholarship Repository <https://repository.uchastings.edu/ca_ballot_props/7>; Recall by the Electors of Public Officials, California Proposition 8, 1911. *idem* <https://repository.uchastings.edu/ca_ballot_props/8>

ニア州は直接民主制が導入された 10 番目の州となった⁽¹³⁾。

2 州民投票制度の概要

我が国における「国民投票」という語には、狭義と広義の内容があるとされる。狭義の国民投票とは「選挙以外の事項について国民自らが決定するレファレンダムのみ」を意味するが、より広義には、レファレンダムに加えて、「国民が立法に関する提案を行うイニシアチブ、国会議員などの公職者を任期満了前に罷免するリコール」も含めたものとして理解されている⁽¹⁴⁾。

一方米国では、ある特定の地域の有権者の判断を仰ぐために投票用紙に記載される投票対象のことを「投票案件 (ballot measure)」と総称する⁽¹⁵⁾。言い換えれば、特定の人物をある公職に選出すること以外で、投票用紙の上に現れる全てのことが投票案件と総称されている⁽¹⁶⁾。これはつまり、広義の「国民投票」と近い用語法として理解可能であろう。そして一般的には、州レベルの投票案件として州民発案と州民表決が採用されていることが多い⁽¹⁷⁾。以下それぞれについて簡単に説明する。

一般的に、州民発案とは、州の有権者の署名を集めることで請願 (petition) を行い、発案者自らが立案した法案や憲法改正案等を州民による投票に付し、その是非を問う制度を指すとされる⁽¹⁸⁾。他方で州民表決は、その地域の立法機関 (legislature) により提案された法案や憲法改正案等について、投票により州民が賛否を表明し、場合によりそれらを拒否する制度のことをいう⁽¹⁹⁾。前者の州民発案は、住民が自ら法案や憲法改正案等を起草し、それを発案することができる点で特徴的な制度と言える。

なおカリフォルニア州では、リコールもカリフォルニア州政府法典 (California Government Code) 第 82043 条によってこの投票案件に分類されている⁽²⁰⁾。リコールとは、選挙により選出された公職者をその任期終了前に州民投票によって罷免する手続のことである。

以下では、上記 3 つの制度の概要を紹介する⁽²¹⁾。

(1) 州民発案

カリフォルニア州において州民発案とは、州の住民が州法案又はカリフォルニア州憲法 (California Constitution. 以下「州憲法」という。) の改正案を提案し、州民投票においてその承認を問う制度のことであり、州憲法第 2 条第 8 節に規定されている。州民発案を行う手続を簡

(13) Carrillo et al., *op.cit.*(11), p.566.

(14) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 第 5 版』有斐閣, 2012, p.13.

(15) “Ballot Measure.” Ballotpedia Website <https://ballotpedia.org/Ballot_measure> なお、ballot measure を投票法案と訳すこともあるようであるが、必ずしも法案のみが対象になるわけではないため、本稿では「案件」という訳語を当てることにした。

(16) Waters, *op.cit.*(9), p.12.

(17) *ibid.*

(18) *ibid.*

(19) *ibid.*

(20) CAL. GOV'T CODE § 82043.「[投票] 案件 (measure) とは、あらゆる憲法の改正案又は立法府の議決により選挙における州民による投票に付され、若しくは投票の対象として適格か否かにかかわらず、州民発案、州民表決若しくはリコールの手続により選挙における州民による投票に付され、若しくは付されることが意図されるその他の提案をいう。」

(21) カリフォルニア州における直接民主制の他の紹介として、山岡 前掲注(4), pp.102-105.

単に記すと、大要次の5つの段階に分けることができる⁽²²⁾。

①まず発案者が発案の対象となる州法案又は州憲法の改正案の案文を起草する。②その後、提案タイトルと要旨を2,000ドル(22万円)⁽²³⁾の登録料と併せて州司法長官に提出する⁽²⁴⁾。③続いて、州民発案のための請願書を定められた書式に従って作成する⁽²⁵⁾。④作成した請願書を有権者に回覧し、州司法長官から②で提出した提案タイトルと要旨が返送されてから180日以内に必要数の署名を集める⁽²⁶⁾。直前の州知事選挙における各候補者の得票数を全て合算した数を基準として、州法案の場合はその5%に、州憲法改正案の場合はその8%に相当する有権者の署名を、それぞれ集める必要がある⁽²⁷⁾。⑤必要な署名数を確保した場合、それが回覧された地域の選挙当局(elections official)に請願書と併せて提出する⁽²⁸⁾。集められた署名が条件を満たしていることが確認された場合、その日から131日以上経過した後に実施される総選挙又は州全体で実施される特別選挙の際に、州務長官によって州民投票に付される⁽²⁹⁾。州民投票において投票総数の過半数を獲得した場合に発案は承認される。別に定めがある場合を除いて、州務長官が投票結果についての声明を出した5日後に、当該発案は効力を生ずる⁽³⁰⁾。

(2) 州民表決

州民表決とは、制定された州法又は州法の一部の廃止、州憲法の改正の承認及び30万ドル(3300万円)を超える州債(戦時を除く。)の承認について州民投票を行うことでその是非を問う制度のことであり、州憲法第2条第9節に規定されている。以下それぞれについて紹介する。

(i) 州法又は州法の一部の廃止

州法又は州法の一部の廃止を要求するものであり、いわゆる拒否的州民表決(veto referendum)に分類される⁽³¹⁾。州民は、州民表決を通じて、州法又は州法の一部の廃止を決定することができる。ただし、緊急の州法(urgency statutes)、選挙を公示する州法(statutes calling elections)、課税又は歳出を規定する州法(statutes providing for tax levies or appropriations for usual current expenses of the State)については、その対象から除外される⁽³²⁾。

州民表決の実施には、対象となる州法の制定から90日以内に、直前の州知事選挙の各候補者の得票数を全て合算した数を基準として、その5%に相当する有権者の署名を集めることが必要である⁽³³⁾。これは、先に紹介した法案の州民発案に必要な署名と同数である。

⁽²²⁾ 以下の記述については次の資料を参考にした。California Secretary of State, *Statewide Initiative Guide*, 2021, pp.1-12. <<https://elections.cdn.sos.ca.gov/ballot-measures/pdf/statewide-initiative-guide.pdf>>

⁽²³⁾ 1ドルは110円。令和3年10月分報告省令レートに基づく。なお、以下ドルと円の換算においては本レートを用いる。

⁽²⁴⁾ CAL. ELEC. CODE § 9001.

⁽²⁵⁾ CAL. ELEC. CODE §§ 9008, 9009, 9012, 9013.

⁽²⁶⁾ CAL. ELEC. CODE § 9014.

⁽²⁷⁾ CAL. CONST. art. II, § 8(b). 例えば、2021年に行われる場合は2018年に行われた州知事選挙が基準となる。当該州知事選挙の有効投票総数は12,464,235票であったことから、必要な有権者の署名数は、法案(5%)の場合は623,212筆、憲法改正案(8%)の場合は997,139筆となる。

⁽²⁸⁾ CAL. ELEC. CODE §§ 9014, 9030.

⁽²⁹⁾ CAL. CONST. art. II, § 8(c); CAL. ELEC. CODE § 9016.

⁽³⁰⁾ CAL. CONST. art. II, § 10(a); CAL. CONST. art. XVIII, § 4.

⁽³¹⁾ L. Tobe Liebert, "Researching California Ballot Measures," *Law Library Journal*, vol.90 no.1, 1998, p.29.

⁽³²⁾ CAL. CONST. art. II, § 9(a).

⁽³³⁾ CAL. CONST. art. II, § 9(b). 例えば2021年に行われる場合は2018年に行われた州知事選挙が基準となり、有効投票総数は12,464,235票であった。その5%が必要となるので623,212筆の有権者による署名が必要となる。

州務長官は、州民表決の要求を認証した日から 31 日以上経過した後に実施される総選挙又は特別選挙の際に投票に付さなければならない⁽³⁴⁾。そして、州民投票において投票総数の過半数が廃止に賛成した場合に州民表決は承認され、別に定めがある場合を除いて、州務長官が投票結果についての声明を出した 5 日後に州法又は州法の一部が廃止される⁽³⁵⁾。

(ii) 州憲法改正の承認

立法府により提案される州憲法の改正の際にも、州民投票の実施が州憲法上要求されている。具体的には、まず、州議会の上下両院それぞれの総議員数の 3 分の 2 以上の賛成によって憲法改正が発議される⁽³⁶⁾。その後行われる州民投票にて、賛成票が投票総数の過半数を獲得した場合に、州憲法改正が承認されることになる⁽³⁷⁾。

(iii) 30 万ドルを超える州債の承認

州政府が発行する州債が単独、又は累計で 30 万ドル (3300 万円) を超える場合は、それが戦時に発行される場合を除いて、州議会の上下両院それぞれにおいて総議員数の 3 分の 2 以上の賛成と、その後に行われる州民投票にて有効投票総数の過半数の承認を得る必要がある⁽³⁸⁾。

(3) リコール

リコールとは、有権者が、選挙により選出される公選職を罷免する制度のことであり、州憲法第 2 条第 13 節に規定されている⁽³⁹⁾。ここでは州の公選職の罷免を行うリコールについて説明する。まず、州の公務員のリコールを要求するには、理由を明記した請願書を州務長官に提出する必要がある⁽⁴⁰⁾。ここでも請願書には一定数の有権者による署名が必要とされており、これは、リコールの対象である公選職について行われた直前の選挙の投票総数を基準に算定される。

まず一般的に、対象となる公選職について行われた選挙の投票総数の 12% の有権者の署名が必要となる。他方で、対象の公選職が、上院議員、下院議員、課税公平化委員会委員、控訴審裁判所の判事又は第 1 審裁判所の判事の場合には要件が加重され、20% に相当する有権者の署名が必要となる⁽⁴¹⁾。

また、リコールにおいては署名を集める地域にも要件が加えられており、少なくとも 5 つの郡から署名を収集する必要がある、かつ、各郡における署名数は、当該公選職について行われた直前の選挙の投票総数の 1% 以上であることが要求されている⁽⁴²⁾。

リコールの州民投票は、必要数の署名の認証から 60 日以後かつ 80 日を経過しない期間で行われることになるが、対象の公選職について通常行われる選挙と同時に実施するためであれば、180 日以内に限り期限を延長することも認められている⁽⁴³⁾。対象者の解職には投票総数の過半

⁽³⁴⁾ CAL. CONST. art. II, § 9(c).

⁽³⁵⁾ CAL. CONST. art. II, § 10(a).

⁽³⁶⁾ CAL. CONST. art. XVIII, § 1.

⁽³⁷⁾ CAL. CONST. art. XVIII, § 4.

⁽³⁸⁾ CAL. CONST. art. XVI, § 1.

⁽³⁹⁾ CAL. CONST. art. II, § 13.

⁽⁴⁰⁾ CAL. CONST. art. II, § 14(a).

⁽⁴¹⁾ CAL. CONST. art. II, § 14(b).

⁽⁴²⁾ *ibid.*

⁽⁴³⁾ CAL. CONST. art. II, § 15(a), (b).

数の賛成が必要となる⁽⁴⁴⁾。

3 州民投票の実績

以上のように3種類の制度に分類することができる州民投票であるが、カリフォルニア州では各制度とも活発な運用実績を持っている。

例えば、州民発案は1912年から2021年3月までの期間において2,068件が請願書の回覧と署名の収集プロセスまで進み、そのうち必要な署名数等を充足し、実際に州民投票が行われたのは392件であった⁽⁴⁵⁾。そのうち発案が成立したのは137件であり、その内訳は、州憲法改正が39件、州法改正が83件、州憲法改正及び州法改正の双方を含むものが14件、間接州民発案(indirect initiative)による州法の制定が1件であった⁽⁴⁶⁾。間接州民発案とは、州民が起草した法案について、一定数の署名を集めることで立法府にそれを提出することができる制度であるが、カリフォルニア州においてはほとんど使用されず、1966年に廃止されている⁽⁴⁷⁾。

また、州法又は州法の一部の廃止を決定する州民表決は、1912年から2020年までの間で94件が署名の収集プロセスに進み、そのうち52件が実際に州民投票に進んでいる⁽⁴⁸⁾。投票の結果、実際に州法又は州法の一部の廃止が決定したのは30件である⁽⁴⁹⁾。

最後にリコールについては、179件が署名収集まで進み、うち11件(上院議員6件、下院議員3件、知事2件)が実際に州民投票まで進んだ実績があるが、実際に対象者が解職されたのは6件(上院議員3件、下院議員2件、知事1件)にとどまっている⁽⁵⁰⁾。

こうして見ると、3種類の州民投票の中でも特に州民発案が最も活発に行われていることが分かる。その内容に目を転じてみても、バラエティに富むテーマについて州民発案が行われてきており、その影響は時として州内にとどまらず全米にも及ぶことがある。例えば、州知事、州副知事、州司法長官、州務長官及び州議会議員等の州の公選職の任期制限や、バイリンガル教育の廃止と2016年に行われたその再導入、動物保護法の導入、人種差別の廃絶、全米で最も包括的な薬物改革策の導入、犯罪被害者の権利の章典(Marsy's Law)の制定、法執行と実刑判決についての改革などの数多くの改革活動で全米を先導してきた⁽⁵¹⁾。ほかにも、例えば2016年の州民発案によって娯楽目的での大麻の使用が合法化されたが、これにより大麻を娯楽目的で使用することが合法化された州に居住する米国市民の数が倍増し、全米で進んだ大麻合法化の転換点となったことも指摘されている⁽⁵²⁾。

より直近の事例としては、2020年11月にUberやLyftといった配車サービス(ライドシェア)の運転手やDoorDashといった食品デリバリーサービスの配達員について、従業員ではなく独立した個人事業主とみなすことを定める提案22号(Proposition 22)がある。この州民発案は、

(44) CAL. CONST. art. II, § 15(c).

(45) "Initiative Summary of Data." California Secretary of State Website <<https://elections.cdn.sos.ca.gov/ballot-measures/pdf/summary-data.pdf>>

(46) *ibid.*

(47) J. Fred Silva, "The California Initiative Process: Background and Perspective," November 2000, p.7. Public Policy Institute of California Website <http://www.ppic.org/content/pubs/op/OP_1100FSOP.pdf>

(48) "Summary of Data." California Secretary of State Website <<https://elections.cdn.sos.ca.gov/ballot-measures/pdf/referenda-data.pdf>>

(49) "Referendum." *ibid.* <<https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/referendum>>

(50) "Recall History in California (1913 to Present)." *ibid.* <<https://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall-history-california-1913-present>>

(51) Waters, *op.cit.*(9), pp.154-155.

(52) *ibid.*, p.155.

同年1月に施行された州法（AB-5）⁽⁵³⁾がアプリを通じて仕事を請け負う「ギグワーカー」⁽⁵⁴⁾についても原則として従業員として扱うように求めていたことへの反発があったと言われている⁽⁵⁵⁾。結果として州民発案は承認された⁽⁵⁶⁾。

またリコールについては、2021年9月に現職である民主党のニューサム（Gavin Newsom）州知事に対するリコールが行われ大きな注目を集めた。結局このリコールは否決され、現職がその地位を維持している⁽⁵⁷⁾。

II 州民投票におけるインターネット広告

本章では、州民投票におけるインターネット利用の中でも、GoogleやFacebookといったオンラインプラットフォーム上に掲載される政治広告（以下「インターネット広告」という。）に注目する。

従来の米国政治においては、テレビが政治広告の主戦場であったと言えるであろう。しかし、2008年大統領選挙においてオバマ（Barack Hussein Obama II）陣営が積極的にソーシャルメディアを使用したことを1つの契機として、テレビ一強の時代は終わりを迎え、オンラインプラットフォームを中心とするインターネットの世界に政治広告の最前線が移りつつあることが指摘されている⁽⁵⁸⁾。

そこで以下では、米国の選挙運動におけるインターネット広告利用の実態を概観する。次に、同様の現象がカリフォルニア州における州民投票に際して行われる投票運動でも起きていることについて、具体例を交えながら確認する。

1 米国政治とインターネット広告

近年の米国においては、政治運動におけるオンラインプラットフォーム、特にソーシャルメディアの活用が急速に進んできた⁽⁵⁹⁾。実際、ソーシャルメディア上で展開される広告のために投入される費用の増加率は、他のメディアよりも圧倒的に高いことが指摘されている⁽⁶⁰⁾。

さらに、インターネット上に掲載された政治広告全体に占める市場シェアについても、Googleが37.2%、Facebookが19.6%と、プラットフォーム大手の2社だけで過半数を占めている⁽⁶¹⁾。例えば、2020年大統領選においては、Facebookに6700万ドル（73億7000万円）以上が、

⁽⁵³⁾ A.B. 5, 2019-2020 Leg., Reg. Sess. (Cal. 2020). <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5>

⁽⁵⁴⁾ ギグワーカー（Gig Worker）とは、主にアプリ等のオンライン上で単発の仕事を受け負って働く者を指す。具体的にはUberのドライバーや、Uber Eatsにおける配達人が挙げられる。

⁽⁵⁵⁾ Savannah M. Singletary, “The Gig Is up: California’s Crackdown on the Gig Economy,” *Campbell Law Review*, 43(3), 2021, pp.533-534.

⁽⁵⁶⁾ “Official Declaration of the Vote Results on November 3, 2020, State Ballot Measures.” California Secretary of State Website <<https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2020-general/sov/official-dec-vote-results-bm.pdf>>

⁽⁵⁷⁾ “Statement of Vote Summary Pages.” *ibid.* <<https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2021-recall/sov/11-sov-summary.pdf>>

⁽⁵⁸⁾ 前嶋和弘「ソーシャルメディアが変えるアメリカ政治—選挙と政策運営に注目して—」『アメリカ研究』54号, 2020, pp.138-139.

⁽⁵⁹⁾ 前嶋和弘『アメリカ政治とメディア—「政治のインフラ」から「政治の主役」に変貌するメディア—』北樹出版, 2011, p.142.

⁽⁶⁰⁾ Marion R. Just and Ann Crigler, “The wild, wild west: political advertising in the United States,” Christina Holtz-Bacha and Marion R. Just, eds., *Routledge Handbook of Political Advertising*, New York: Routledge, 2017, p.282.

⁽⁶¹⁾ Katherine Haenschen and Jordan Wolf, “Disclaiming Responsibility: How Platforms Deadlocked the Federal Election Commission’s Efforts to Regulate Digital Advertising,” *Telecommunications Policy*, 43(8), September 2019, p.1.

Google に 3200 万ドル（35 億 2000 万円）以上が、そして Twitter に 520 万ドル（5 億 7200 万円）以上が、それぞれ広告掲載のために費やされている⁽⁶²⁾。

なお、Google と Facebook は、インターネット広告の透明性向上のために、自らが掲載したインターネット広告についての情報を 2018 年からウェブサイト上でレポートとして公開している。例えばそこには、掲載のために費やされた資金額や広告の掲載期間、おおよその閲覧数と、掲載されていた広告のデジタルアーカイブなどが含まれる。そこで本稿では、カリフォルニア州におけるインターネット広告の現状について、これらのレポート上の公開情報を通じて概観する。

Google が公開している情報によれば、2018 年 5 月 30 日以降、全米ではインターネット広告の掲載のために 7 億 9087 万 1300 ドル（869 億 9584 万 3000 円）が費やされている。その費用を州別に見た場合、カリフォルニア州が最高額を占めており、通算で 8199 万 7000 ドル（90 億 1967 万円）が費やされている⁽⁶³⁾。これは全米の約 10% に該当する金額がカリフォルニア州単体で費やされたことを意味している。Facebook は Google のように掲載額の総額を州別には公開していないが、過去 90 日間に費やされた広告額が公開されており、本稿執筆時点ではカリフォルニア州が Google と同様に第 1 位を占めている⁽⁶⁴⁾。

次に以下では、直近に行われた州民投票に注目して、より具体的な 2 つの事例（州民発案とリコール）を取り上げ、インターネット広告利用の実態について概観する。

2 提案 22 号におけるインターネット広告

まず、提案 22 号（I 章 3 節参照）におけるインターネット広告の利用について紹介する。提案 22 号については、全米史上で最高額の投票運動費が注ぎ込まれた州民発案となったことが報道されている⁽⁶⁵⁾。実際に賛成派が総額で約 1 億 8900 万ドル（約 207 億 9000 万円）を、反対派も総額で約 1590 万ドル（約 17 億 4900 万円）を投入したことが公開されている⁽⁶⁶⁾。

ここで注目すべき事実は、賛成派が反対派の約 12 倍に上る投票運動費を投入して有権者の説得に動いたということである。提案 22 号に対する支持率は、投票の 6 週間前の調査においては 39% にすぎず、決して高いものではなかった。そこで Uber や Lyft、DoorDash らは巨額の資金を投じて投票運動を展開し、態度を決めかねていた約 25% の有権者の説得に動いたことが指摘されている⁽⁶⁷⁾。現地のメディアによれば、キャンペーン期間中 Google や Facebook、さらには配車サービスのアプリ上では、提案 22 号に対する賛成を呼び掛ける広告が掲載され

⁽⁶²⁾ Anna Massoglia and Karl Evers-Hillstrom, “2020 presidential candidates top \$100M in digital ad spending as Twitter goes dark,” November 14, 2019. Open Secrets Website <https://www.opensecrets.org/news/2019/11/digital-ad-spending-2020-presidential-candidates-top-100m/?_cf_chl_captcha_tk__=pmd_am5.Pj_2aCYnUenL_A1cqBazLJgUwGacYju_nqlvtXl-1634087787-0-gqNtZGzNA3ujcnBszQil>

⁽⁶³⁾ “Political advertising in the United States.” Google Transparency Report Website <<https://transparencyreport.google.com/political-ads/region/US?hl=en>>

⁽⁶⁴⁾ “Facebook Ad Library Report United States.” Facebook Website <<https://www.facebook.com/ads/library/report/?source=archive-landing-page&country=US>>

⁽⁶⁵⁾ Grace Manthey, “Prop. 22: Rideshare-driver measure is most expensive in California history.” abc7 Website <<https://abc7.com/22-california-prop-2020-ca-what-is/7585005/>>

⁽⁶⁶⁾ “Proposition 22 - Changes Employment Classification Rules for App-Based Transportation and Delivery Drivers. Initiative Statute.” California Secretary of State Website <<https://www.sos.ca.gov/campaign-lobbying/cal-access-resources/measure-contributions/2020-ballot-measure-contribution-totals/proposition-22-changes-employment-classification-rules-app-based-transportation-and-delivery-drivers-initiative-statute>> なお、この金額は 2020 年 10 月 14 日までのデータである。

⁽⁶⁷⁾ Suhauna Hussain et al., “How Uber and Lyft persuaded California to vote their way,” *Los Angeles Times*, Nov. 13, 2020. <<https://www.latimes.com/business/technology/story/2020-11-13/how-uber-lyft-door-dash-won-proposition-22>>

ていたという⁽⁶⁸⁾。その成果もあってか、最終的に提案 22 号は 58.63% の賛成票を獲得して成立した。この結果を見れば、多額の資金をかけた説得は大きな成功を収めたと言える。

インターネット広告については、提案 22 号への賛成を呼び掛ける政治団体“YES on 22”が、Uber や Lyft、DoorDash といった企業から資金提供を受けて、多数のインターネット広告を掲載している。Google では、717 万 400 ドル（7 億 8874 万 4000 円）の掲載費を投入して 310 種類の広告を掲載した（これは全米で見ても上位 18 位の掲載費である。）⁽⁶⁹⁾。また、Facebook については、総額で 748 万 119 ドル（8 億 2281 万 3090 円）を使用して約 1,900 種類の広告を掲載している⁽⁷⁰⁾。他方で、提案 22 号に反対する政治団体“No on Prop 22”は Facebook では総額で 45 万 5814 ドル（約 5013 万 9540 円）を使用して約 230 種類の広告を掲載した⁽⁷¹⁾。

これらの金額がたった 1 つの州民発案に対して費やされた金額であることに鑑みれば、その規模の大きさを窺い知ることができる。

3 ニューサム知事のリコールとインターネット広告

続いて、ニューサム知事のリコール（I 章 3 節参照）におけるインターネット広告について紹介する。ニューサム知事陣営も精力的にインターネット広告を活用したことが指摘されている。例えば、Google では、ニューサム知事を支持する選挙運動団体である“STOP THE REPUBLICAN RECALL OF GOVERNOR NEWSOM”が、総額で 513 万 1900 ドル（5 億 6450 万 9000 円）の資金を投入し、115 種類の広告を掲載した⁽⁷²⁾。また、同団体は Facebook においても合計で 175 万 8421 ドル（1 億 9342 万 6310 円）の資金を投入し、292 種類の広告を掲載していた⁽⁷³⁾。他方で、リコールを支持する政治団体“LARRY ELDER BALLOT MEASURE COMMITTEE RECALL NEWSOM”は、Google では 22 万 4200 ドル（2466 万 2000 円）を使用して、27 種類の広告を掲載した⁽⁷⁴⁾。Facebook では、6 万 5479 ドル（720 万 2690 円）を使用して、19 種類の広告を掲載している⁽⁷⁵⁾。

ニューサム知事のリコールについては、提案 22 号についての州民発案ほどの規模ではないものの、多額の資金が投じられていることが分かる。

この直近の 2 つの事例を見てみると、州民投票においてインターネット広告のために費やされる広告費は巨額であることが指摘できる。さらに、その結果について見れば、両事例とも、より多額の運動資金を投じてインターネット広告の掲載を精力的に行った陣営が勝利していることも注目に値する。

(68) Manthey, *op.cit.*(65)

(69) “Advertiser: YES ON 22 - SAVE APP-BASED JOBS & SERVICES.” Google Transparency Report Website <<https://transparencyreport.google.com/political-ads/advertiser/AR488740683847303168?hl=ja>>

(70) “Ads from Protect App-Based Drivers and Services.” Facebook Website

(71) “Ads from No on Prop 22.” *ibid.* なお、同団体については Google 上でデータを確認することができなかったため、Facebook についてのみ取り上げている。

(72) “Advertiser: STOP THE REPUBLICAN RECALL OF GOVERNOR NEWSOM.” Google Transparency Report Website <<https://transparencyreport.google.com/political-ads/advertiser/AR22316821868707840>>

(73) “Ads from Stop the Republican Recall.” Facebook Website

(74) “Advertiser: LARRY ELDER BALLOT MEASURE COMMITTEE RECALL NEWSOM.” Google Transparency Report Website <<https://transparencyreport.google.com/political-ads/advertiser/AR444297977175998464>>

(75) “Ads from Larry Elder Recall Newsom Ballot Measure Committee.” Facebook website

Ⅲ 州民投票におけるインターネット広告規制

1 連邦レベルでのインターネット広告規制

本章では、インターネット広告にかけられた規制を見ていくが、その前提として、米国においては政治広告に対する規制は伝統的に緩やかなものにとどまっていたことを指摘しておきたい。その理由としては、米国では伝統的に連邦憲法修正第1条の下で、特に政治的意見表明（政治広告も含む。）に対して手厚い保護が与えられてきたことが挙げられる⁽⁷⁶⁾。特に、州民投票における政治活動については、従前、合衆国最高裁判所（Supreme Court of the United States）によって多くの規制が違憲と判断されてきたことが指摘されている⁽⁷⁷⁾。このような事情もあいまって、米国では、基本的にインターネット広告に対する規制は業界による自主規制に任されていた。

しかし、2017年に、ソーシャルメディア上に掲載された政治広告を通じてロシアが大統領選挙に介入した疑惑が発覚して以降は、オンラインプラットフォームやインターネット広告に対しては、強い疑念と批判が向けられることとなった。特に、個人情報流出させたとされるFacebookに対しては、厳しい視線が向けられた⁽⁷⁸⁾。当時司法副長官であったロッド・ローゼンスタイン（Rod Jay Rosenstein）により、ロバート・ムラー（Robert Swan Mueller III）特別検察官が任命されて捜査が開始され、大統領選挙に介入したとされる13人のロシア人と3つの組織が実際に刑事訴追されている。その後、ムラー特別検察官は2018年2月16日に報告書を公開したが、そこではロシアがロシア企業であるIRA（Internet Research Agency）社を通じ、インターネット広告を利用した介入を行ったことが明らかになった⁽⁷⁹⁾。この一連の出来事から、ソーシャルメディア上で展開される政治活動、特にインターネット広告に対する規制の必要性がより強く意識されるようになった⁽⁸⁰⁾。このような流れを受けて、広告主の開示を要求する誠実広告法案⁽⁸¹⁾が連邦議会に提出され、規制の導入が連邦レベルにおいても議論されている。

また、インターネット上に掲載される政治広告に対象は限定されないが、プラットフォーム上の投稿について、基本的に、プラットフォームが免責されることを定めた通信品位法（Communications Decency Act）第230条を改正し、一定程度の責任を負わせることが検討されている⁽⁸²⁾。

このように、連邦レベルでの法規制は、現状では議論の段階にとどまっているが、今後の動向次第では、広範な自由が与えられてきたソーシャルメディア上の政治広告に対しても、連邦法による規制が加えられる可能性が十分にある。

(76) 表現の自由とソーシャルメディア規制とのジレンマについて論じたものとして、水谷瑛嗣郎「SNSと法の交錯点—表現の自由、民主政治の視点から—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題—科学技術に関する調査プロジェクト2019年報告書—』（調査資料2019-5）国立国会図書館、2020、pp.40-41。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11472869_po_20190504.pdf?contentNo=1>を参照されたい。

(77) Amanda L. Tyler, "Direct democracy, misinformation, and judicial review in the United States," Sandrine Baume et al., eds., *Misinformation in Referenda*, New York: Routledge, 2021, pp.118-120.

(78) ロシアによる干渉疑惑についてより詳細には、湯浅壘道「米大統領選におけるソーシャルメディア干渉疑惑」『情報処理』58巻12号、2017.12、pp.1066-1067.

(79) "Exposing Russia's Effort to Sow Discord Online: The Internet Research Agency and Advertisements." U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence Website <<https://intelligence.house.gov/social-media-content/>>

(80) 特にフェイクニュース問題を中心に米国のソーシャルメディア規制の議論動向を紹介するものとして、成原慧「フェイクニュースの憲法問題」『法学セミナー』64(5)、2019.5、pp.18-20.

(81) Honest Ads Act, S. 1989, 115th Cong. (2017); Honest Ads Act, S. 1356, 116th Cong. (2019).

(82) 成原 前掲注(80), p.19.

2 各州におけるインターネット広告規制

インターネット広告の規制に向けて、連邦レベルでは誠実広告法案を中心とした議論が続く一方、州レベルでは既に、広告内に広告主を明示することを義務化する内容を中心とした規制が導入されている。具体的には、2016年大統領選挙後から2020年初頭の間にインターネット広告の透明性を向上する目的での州法の改正や制定が行われた⁽⁸³⁾。この結果、本稿が検討の対象とするカリフォルニア州を含めた合計8州において、選挙候補者や投票案件をその対象とするインターネット広告を規制する州法が既に存在している。

これらの州法は、その規制の内容から主に2つに分類することができる。第1の分類は、単に広告主を開示することを要求するタイプの規制であり、コロラド州、ヴァーモント州及びワイオミング州がこれに該当する⁽⁸⁴⁾。第2の分類は、広告主の開示に加えて、インターネット広告に係るアーカイブを作り記録を保持することを求めるタイプの規制であり、これにはカリフォルニア州、ニュージャージー州、ニューヨーク州、ワシントン州及びメリーランド州が該当する⁽⁸⁵⁾。

以下では、カリフォルニア州が導入した規制の概要を紹介する。

3 カリフォルニア州におけるインターネット広告規制

カリフォルニア州では、2017年から2019年までの間に、1974年政治改革法（Political Reform Act of 1974）⁽⁸⁶⁾が立て続けに3回改正され、政治広告についての透明性の向上が図られた。この州法改正により、インターネット広告においても広告主の開示が要求されるようになったことに加え、広告を掲載するオンラインプラットフォームに対しても、広告に関するデジタルアーカイブの作成や、その一定期間にわたる保存の義務等が課されることとなった。

改正後の同法において「オンラインプラットフォーム」は、「ソーシャルネットワーク、広告ネットワーク、サーチエンジンを含む、広告主に直接広告を販売する公開型のインターネットウェブサイト、ウェブ・アプリケーション又はデジタル・アプリケーション」と定義されている⁽⁸⁷⁾。

そして、「オンラインプラットフォーム掲載広告（online platform disclosed advertisement）」は次のように定義されている。

第1に、ユーザーが談話したり、コンテンツを投稿したりすることが可能なオンラインプラットフォーム又はその他の形態のソーシャルメディア上に掲載される有償の電子メディア広告であって、政治団体がオンラインプラットフォームに費用を支払うもの。ただし、広告が掲載されるプラットフォーム上の全ての広告が一定の要件を満たすビデオ広告である場合及び無償で行われる個々の投稿、コメントその他の情報伝達は除外される⁽⁸⁸⁾。

第2に、有償の電子メディア広告であって、①当該広告を掲載するオンラインプラットフォームが、一定の要件を満たす情報を含むウェブページへのリンクを許可している画像、写真、ア

⁸³ “Digital Political Ads,” 2020.8.31. NCSL Website <<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/digital-political-ads.aspx>>

⁸⁴ Victoria Smith Ekstrand and Ashley Fox, “Regulating the Political Wild West: State Efforts to Disclose Sources of Online Political Advertising,” *Journal of Legislation*, 47(1), 2021, pp.93-95.

⁸⁵ *ibid.*, pp.93, 95-104.

⁸⁶ なお、1974年政治改革法は政府法典（Government Code）第9編に編入されている。

⁸⁷ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(a)(1).

⁸⁸ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(a)(2)(A)(i).

ニメーショングラフィック若しくは映像、又は②ビデオ、音声若しくは電子メールのいずれにも該当しないもの⁽⁸⁹⁾。

なお、インターネット上に掲載されるオンラインの政治広告全体のうち、オンラインプラットフォーム掲載広告に該当しないものは、その全てが「電子メディア広告 (electronic media advertisement)」として取り扱われ、次に紹介するものとは別の規制に服することになる。本稿の検討対象は「オンラインプラットフォーム掲載広告」となるので、以下はその規制の概要に絞って紹介する。

オンラインプラットフォーム掲載広告の掲載を行う政治団体 (committee)⁽⁹⁰⁾は、次の4点の情報を、オンラインプラットフォームに提供しなければならない。

①広告主の開示等が必要となる規制の対象となる広告であること⁽⁹¹⁾。②広告主を明示する際に表示する政治団体の開示名⁽⁹²⁾。なお、開示名の形式については1974年政治改革法により規定されている⁽⁹³⁾。また、開示名に変更が生じた場合は5営業日以内に最新の開示名をオンラインプラットフォームに提供しなければならない⁽⁹⁴⁾。③広告が対象とする投票案件の番号や符号と管轄地域⁽⁹⁵⁾。④広告の費用を支払った政治団体の名称及び識別番号⁽⁹⁶⁾。

また、広告を掲載するオンラインプラットフォームには次の行為が義務付けられる。

①掲載する広告に隣接して、“Paid for by”又は“Ad paid for by”の文字に続けて政治団体の開示名を記載するか、“Who funded this ad?”、“Paid for by”又は“Ad paid for by”という文字をクリックすると政治団体の開示名等を掲載するウェブページのハイパーリンクを配置すること⁽⁹⁷⁾。

②政治団体が当該オンラインプラットフォームに対して過去12か月の間で500ドル(5万5000円)以上の広告費を支出した場合は、掲載した広告について公にアクセス可能な記録を維持すること⁽⁹⁸⁾。なお、当該記録には、掲載した広告のデジタルコピー、広告が表示された回数の概算、掲載されていた期間、掲載費用、広告が対象とする投票案件並びに広告費を支出した政治団体の名称及び識別番号が含まれていなければならないと定められている⁽⁹⁹⁾。

さらに、これらの記録は公開可能になって以降は可及的速やかな掲載が求められるほか、最低でも4年間は公開され続けなければならない⁽¹⁰⁰⁾。

4 オンラインプラットフォームによる自主規制

上述の州法レベルの規制に加えて、オンラインプラットフォームの間では現在、政治広告の

⁸⁹ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(a)(2)(A)(ii).

⁹⁰ CAL. GOV'T CODE § 82013 を参照。カリフォルニア州において政治団体とは、直接又は間接に、①年間に2,000ドル以上の資金提供を受けるか、②年間に1,000ドル以上の独立した支出を行うか、又は③候補者若しくは政治団体に対して自発的に又はその要請に応じて年間に10,000ドル以上の資金提供を行う者若しくは集団を指す。

⁹¹ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(b)(1).

⁹² CAL. GOV'T CODE § 84504.6(b)(2)(A).

⁹³ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(b)(2)(B). 開示名には政治団体の種類等によって規定に多少の差異(上位3位の資金提供者を併記する必要があるか否か等)が存在するが、基本的には政治団体の設立届(Statement of Organization)に記載されている団体名のことを指す。

⁹⁴ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(b)(2)(C).

⁹⁵ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(b)(3).

⁹⁶ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(b)(4).

⁹⁷ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(c).

⁹⁸ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(d)(1).

⁹⁹ *ibid.*

¹⁰⁰ CAL. GOV'T CODE § 84504.6(d)(2).

掲載に対する自主規制の取組が開始されている（表）。以下では各プラットフォームの取組について概観する。

表 各オンラインプラットフォームの政治広告ポリシーの内容

	掲載の是非	ファクトチェック	広告データベース	広告主の開示	マイクロターゲティング
Google	可能	無	有	する	制限
Facebook	可能	無	有	する	可能
Snapchat	可能	有	有	する	可能
Reddit	可能（連邦）	有	無	する	不可 (subredditsを除く)
Hulu	可能	有	無	しない	可能
Spotify	一時中止				
Twitter	不可				
TikTok	不可				
Pinterest	不可				
LinkedIn	不可				

（出典）Hanna Kozlowska, “Each Platform’s Approach to Political Ads in One Table,” 2020.1.20. QUARTZ website <<https://qz.com/1767145/how-facebook-twitter-and-others-approach-political-advertising/>> を基に筆者作成。

オンラインプラットフォームによる自主規制は、政治広告の掲載それ自体を拒絶するか否かで、対応が大きく二分されていると言える。

第1の立場は、政治広告の掲載を許容しないというものである。具体的には、TwitterやTikTok、LinkedIn等が挙げられる。最近まで掲載を許容していた大手音楽配信オンラインプラットフォームであるSpotifyも2020年に政治広告の掲載を当面中止することを表明した⁽¹⁰¹⁾。

しかし、これらのオンラインプラットフォームにおいても完全に問題が解消したわけではない。例えば「政治広告」の定義をめぐる問題が存在する。実際Twitterが、2019年10月に、政治広告の掲載を一切行わないことを決定⁽¹⁰²⁾した直後から、「政治広告」の定義をめぐる議論が展開されているように、政治広告とそれ以外の線引きは難しい問題である⁽¹⁰³⁾。

更に言えば、同じオンラインプラットフォームといえども、Spotifyのような音楽ストリーミングサービスとTwitterのようなソーシャルメディアにおいては事情が異なる。前者では政治広告を掲載しなければ、配信している音楽のもつ政治性を除き、基本的には政治的メッセージとは無縁でいられる可能性が高い。しかし、後者においては、各アカウントが政治的メッセージを投稿してオンラインプラットフォーム上で発信することは禁止されていない⁽¹⁰⁴⁾。つまり、政治的内容を投稿し、あるいは政治広告をその投稿で引用すれば、当該プラットフォーム上で政治運動や政治広告を展開することが可能になってしまう。この抜け道の存在を踏まえれば、特にソーシャルメディアにおいては、政治広告の掲載を拒絶する自主規制がどこまで効果的な対応であるかについては疑問が残ると言わざるを得ない。

(101) Elizabeth Culliford and Ayanti Bera, “Spotify to suspend political advertising in 2020,” *Reuters*, December 28, 2019. <<https://www.reuters.com/article/us-spotify-political-ads-idUSKBN1YV1GI>>

(102) Jack Dorsey (@Jack), Twitter (Oct. 30, 2019, 4:05 PM). <<https://twitter.com/jack/status/1189634360472829952>>

(103) Kate Conger, “What Ads Are Political? Twitter Struggles With a Definition,” *New York Times*, Nov. 15, 2019. <<https://www.nytimes.com/2019/11/15/technology/twitter-political-ad-policy.html>>

(104) Hanna Kozlowska, “Each Platform’s Approach to Political Ads in One Table,” 2020.1.20. QUARTZ Website <<https://qz.com/1767145/how-facebook-twitter-and-others-approach-political-advertising/>>

第2の立場は、政治広告の掲載それ自体は許容しながらも幾つかの制約を加えるというものである。Google、Facebook、Snapchat、Reddit、Huluなどがそこに分類される。しかし、いかなる制約を加えるかについては、オンラインプラットフォームごとに対応が分かれているのが現状である。

例えば、マイクロターゲティングをめぐるのは、各オンラインプラットフォームの間で対応が分かれている。マイクロターゲティングとは、政治団体や利益集団が、個人の属性等に基づいて選択された小規模の集団に対して、狙い撃ちで広告を掲載する手法のことである。これによって、ある属性を有する小規模集団が目にする広告を、その他の大多数は一切目にしないという状況が生み出されることになり、政治的分断を加速させるという懸念が指摘されている⁽¹⁰⁵⁾。これに対して、Googleは自社のポリシーを変更し、マイクロターゲティングに一定の制限を加えることを決定した⁽¹⁰⁶⁾。具体的には、Googleの政治広告ポリシーでは、地域や年齢と性別、キーワードやトピック（コンテンツターゲティング）に基づくターゲティングのみが許容されると明示されている⁽¹⁰⁷⁾。他方で、Facebookは、数多くの批判と圧力にさらされたにもかかわらず、マイクロターゲティングを制限しないことを2019年に決定している⁽¹⁰⁸⁾。

また、掲載された政治広告の内容についてファクトチェックを行うか否かでも立場が分かれている。GoogleやFacebookはファクトチェックを行わない（ただし、Facebookは、政治家の投稿のみをファクトチェックの対象外としている。）が、SnapchatやReddit、Huluはファクトチェックを行うとしている。

いずれにしても、業界の自主規制については大まかな傾向性は存在するものの、細かな対応についてはオンラインプラットフォームごとの判断によるところが大きく、業界としてコンセンサスが形成されているというわけではないのが実情である。

IV 州民投票におけるインターネット広告規制の課題

ここまで見てきたように、カリフォルニア州ではインターネット広告を掲載した団体とその掲載費について透明性を確保する法規制を導入していた。このような透明性の確保を中心に据える規制は、広告主を明らかにすることで、2016年大統領選挙に対するロシアの介入行為のような外部からの干渉を抑止し、又は、政治広告の背後に存在する利益集団を明らかにすることについては、一定の効果がある。

ところが、2020年大統領選挙後の米国において、むしろ大きな問題として認識されているのは、国外からの干渉ではなく、国内から発信され拡散される偽情報（disinformation）問題である⁽¹⁰⁹⁾。そのような中で偽情報問題に焦点を当てた規制の導入についても、州レベルでは取

⁽¹⁰⁵⁾ Ellen L. Weintraub, "Opinion: Don't abolish political ads on social media. Stop microtargeting," *Washington Post*, November 1, 2019. <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/11/01/dont-abolish-political-ads-social-media-stop-microtargeting/>>

⁽¹⁰⁶⁾ "Political Content." Google Website <<https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=en>>

⁽¹⁰⁷⁾ *ibid.*

⁽¹⁰⁸⁾ Rob Leathern, "Expanded Transparency and More Controls for Political Ads," 2020.1.9. Facebook Website <<https://about.fb.com/news/2020/01/political-ads/>>

⁽¹⁰⁹⁾ Alexandra S. Levine et al., "Why the Fight Against Disinformation, Sham Accounts and Trolls Won't Be Any Easier in 2020," *Politico*, 2019.12.1. <<https://www.politico.com/news/2019/12/01/fight-against-disinformation-2020-election-074422>>を参照のこと。

組が散見されるようになってきたことが指摘されている⁽¹¹⁰⁾。

そのような中で、州民投票におけるインターネット広告に直接関係する内容ではないが、2021年にカリフォルニア州で提出された、ソーシャルメディアに新たな義務を付加する内容の州法案（AB-587）⁽¹¹¹⁾は注目に値する。以下その内容を紹介する⁽¹¹²⁾。

AB-587は、ソーシャルメディアに対してその利用規約に幾つかの事項を規定することを義務付けている。例えば、ヘイトスピーチや偽情報、ハラスメント、外国政府による干渉等についての定義や、そのような投稿に対する措置等を利用規約に書き込むことを義務付ける。

加えて、実際に規約に違反した書き込みがあったかどうか、その場合、当該投稿についてどのような措置を講じたか等を記載した報告書を定期的に州の司法長官に提出することを要求する。なお、当該報告書については、ウェブページ上で公開することも求めている。

2021年9月現在では、同法案は州議会の下院を既に通過し、上院で委員会の審査に付されている⁽¹¹³⁾。

同法案が想定する規制の特徴は、あくまでも利用規約に一定の内容を規定することと、利用規約に違反する投稿やそれに対する措置に係る情報の公開を義務化することにとどまっていることである。言い換えれば、利用規約に違反する投稿の定義やそれに対して具体的にどのような措置を採用するのかについては、各オンラインプラットフォームの裁量に任せられている。しかし、それらの取組が広く情報公開されることにより、ユーザーによるサービスの選択という市場原理を働かせ、オンラインプラットフォームが積極的な取組を行うことを確保しようとしている。このような規制手法は、我が国でも参考とすることができるのではないかと考える。その意味で、同法案が成立するかについてはいまだ不透明ではあるものの、今後の動向については注目に値すると言える。

おわりに

以上の概観を通じて指摘できる点を1つ挙げるとすれば、表現の自由を重視する米国においても、情報開示による透明性の向上に係る規制については州レベルでは既に導入されており、連邦レベルでも（ただし、連邦レベルでの規制は選挙に関する規制であるが）法案の提出に至っている、ということであろう。更に言えば、従来は連邦憲法修正第1条が高い壁となり、規制をかけることが難しいと言われてきた偽情報問題についても、情報公開をオンラインプラットフォーム

⁽¹¹⁰⁾ 例えば、カリフォルニア州とテキサス州において導入されたディープフェイク規制を紹介するものとして、湯浅壱道「アメリカ選挙法におけるディープフェイク規制の動向」2021.3.19. 笹川平和財団ウェブサイト <https://www.spf.org/iina/articles/harumichi_yuasa_01.html> また、偽情報問題においては、ソーシャルメディア上でボット（bot）と呼ばれる事前に設定された内容を一定の時間間隔で自動的に投稿するアカウントを利用して、偽情報を繰り返し投稿し注目を集める手法が知られている。カリフォルニア州ではこのようなボットに対しても規制が導入された。具体的には、ボットを使用する場合、そのアカウントがボットであることを明示することが義務付けられている。S.B. 1001, 2017-2018 Leg., Reg. Sess. (Cal. 2018) (codified in CAL. BUS. & PROF. CODE § 17941(a)). このボット規制について紹介したものとして、Matthew Hines, “I Smell a Bot: California’s S.B. 1001, Free Speech, and the Future of Bot Regulation,” *Houston Law Review*, vol.57 no.2, 2019, pp.405-436 がある。

⁽¹¹¹⁾ A.B. 587, 2021-2022 Leg., Reg. Sess. (Cal. 2021). <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=202120220AB587>

⁽¹¹²⁾ 本州法案についてここに記した内容は、2021年9月30日現在の内容である。

⁽¹¹³⁾ “AB-587 Social media companies: terms of service (2021-2022) Status.” California Legislative Information Website <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billStatusClient.xhtml?bill_id=202120220AB587>

フォームに義務付けることを通じて自主的な取組の促進を図り、それにより偽情報拡散の抑制を図ろうとする州法案がカリフォルニア州では提出されていた。このような米国における規制の検討及び導入の動向は、ポスト・トゥルース⁽¹¹⁴⁾という現象に対する1つの処方箋の在り方として、参考になると考えられる。

また、我が国では令和3年6月11日、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律（令和3年法律第76号）が参議院本会議において可決され、成立した。同法には、CM規制や外資の規制、インターネットの適正利用等について、施行後3年を目途に検討を行い、必要な措置を講ずる旨の附則が盛り込まれている。このような我が国の状況を踏まえれば、米国の州民投票制度の中で展開されるインターネット広告規制の実情を把握し、今後の展開を注視しておくことには、実践的な価値があると考えられる。

(こくぼ まさとし)

(114) ポスト・トゥルース (Post-Truth) とは、「世論を形成する上で、客観的な事実よりも感情や個人的な信念への訴えの方がより影響力を持つような状況に関連する、又はその状況を示す」形容詞と定義されている。“Word of the Year 2016.” Oxford Languages Website <<https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/>>