

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	米国における州民投票とオンラインプラットフォーム規制 ーカリフォルニア州を中心にー
他言語論題 Title in other language	Referendums and Online Platform Regulations in the US: Focusing on California
著者 / 所属 Author(s)	小久保智淳 (KOKUBO Masatoshi) / 慶應義塾大学大学院法学 研究科研究員
書名 Title of Book	諸外国の国民投票運動におけるオンライン広告規制 基本情 報シリーズ 29 (Legal Regulations for Online Advertising in Referendum Campaigns in Foreign Countries)
シリーズ Series	調査資料 2022-1-a (Research Materials 2022-1-a)
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
刊行日 Issue Date	2023-03-31
ページ Pages	109-128
ISBN	978-4-87582-906-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	外国憲法：南北アメリカ
摘要 Abstract	米国における州民投票とオンラインプラットフォーム規制 について、カリフォルニア州の事例を中心に、連邦レベルや 自主規制の取組も含めて紹介する。

- * 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。

米国における州民投票とオンラインプラットフォーム規制

—カリフォルニア州を中心に—

小久保 智淳

(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 米国政治とオンラインプラットフォーム
 - II 連邦レベルでのインターネット広告規制
 - 1 概要
 - 2 法制化の動向
 - 3 オンラインプラットフォームによる自主規制
 - III 各州におけるインターネット広告規制
 - 1 概要
 - 2 単に広告主の開示を要求するタイプの規制—コロラド州法の例—
 - 3 広告データベースの作成をも要求するタイプの規制—カリフォルニア州法の例—
 - 4 今後の展望
 - IV 州法によるその他の規制—カリフォルニア州を中心に—
 - 1 概要
 - 2 ボット対策
 - 3 コンテンツモデレーションをめぐる州法規制
- 新たな課題—結びにかえて—

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）、コンテンツモデレーション

要 旨

- ① 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、米国政治ではオンラインプラットフォームが盛んに活用されるようになった。近年では、政治運動の主戦場がテレビからオンラインプラットフォーム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。
- ② このような状況を受けて、連邦レベルでは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有償で掲載される広告について、資金源や広告掲載主を公開する「開示要件 (disclosure requirement)」を課すことで透明性の向上を目指す内容の連邦法案の提出と議論が進められている。また、FEC (連邦選挙委員会) 規則の改正も検討されている。さらに、オンラインプラットフォームの側でも自主規制の取組が進められている。
- ③ 他方で、州レベルでは全米の約5分の1に該当する11州が情報開示に係る何らかの法規制を導入している。規制の態様は大きく2分類することができ、広告内部に広告の掲載主に係る情報を開示することを要求するものと、それに加えてオンラインプラットフォームに対して広告掲載に係る情報を収集し、データベースとして維持することを求めるものがある。前者についてはコロラド州を、後者についてはカリフォルニア州を取り上げて紹介した。
- ④ また、近時の米国では外国勢力の干渉という問題だけでなく、国内から発信される偽情報 (disinformation) 及び誤情報 (misinformation) の問題が顕在化している。これに対応すべく導入されたカリフォルニア州の立法動向として、ボット (オンライン上の操作を自動で行うプログラム) 規制とコンテンツモデレーション (投稿監視) に関するものを紹介した。
- ⑤ 最後に、最近新たな課題として認識されるようになってきた政治運動におけるインフルエンサー利用についても若干の言及と紹介を行った。

はじめに

本稿は、2021年12月に刊行された『レファレンス』第852号に所収されている、拙稿「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」⁽¹⁾を基に、その後の動向も踏まえながら、内容のアップデートを試みるものである。そのため、本稿で論じる内容には、基となる論稿と一部重複する内容が存在することを冒頭でお断りしておきたい。

本稿が取り上げるのは、アメリカ合衆国（以下「米国」という。）の政治において展開される様々な政治運動の中でも、特にソーシャルメディア上で展開される運動に対する規制である。その中でも米国では、主にソーシャルメディア上に有償で掲載される広告が規制の焦点になり、連邦、州それぞれのレベルでの議論、取組が進んでいる。特に、2016年大統領選挙以降、ソーシャルメディア業界では、オンライン広告の掲載に係る自主規制の取組に一定の進展が見られる。また、一部の州では州法による規制も導入された。そこで本稿では、これらの取組について概観することにしたい。また、近年注目を集めている偽情報・誤情報問題への対抗策として成立した、ボット規制やコンテンツモデレーションをめぐる規制についても、簡単に紹介することにしたい。

なお、連邦ではなく州のレベルに焦点を当てた紹介を行うことには、主に2つの理由がある。まず、本報告書は、その趣旨として、各国の国民投票運動におけるオンライン広告規制を紹介することを掲げているが、米国において、連邦のレベルでは、国民投票制度は採用されていないからである⁽²⁾。そして第2に、これとは対照的に、州のレベルでは、多くの州で州民投票制度が採用され、その活発な運用が見られるためである⁽³⁾。

全米50州の中でも主にカリフォルニア州に注目するのは、これら州民投票制度を通じて実現された州憲法改正や成立した州法が、往々にしてその他の州や、連邦レベルでの議論に大きな影響を与えているからである⁽⁴⁾。

以上の理由から本稿は、連邦における法制化の動向、オンラインプラットフォームによる自主規制について触れた上で、州民投票運動に注目し、州レベルでのインターネット広告規制の動向について紹介する。

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⁽⁵⁾。それについて、カリフォルニア州の取組を中心に概観することで、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。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2022年9月30日である。

(1) 小久保智淳「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」『レファレンス』852号, 2021.12, pp.65-82. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11941686_po_085206.pdf?contentNo=1>

(2) 例えば、連邦憲法の改正についても国民投票は不要である。U.S. CONST. art. V.

(3) 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.

(4) 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>; 小久保 前掲注(1), p.67.

(5) 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.

I 米国政治とオンラインプラットフォーム

米国政治の特徴の1つに、国政選挙という大きな政治イベントが2年ごとに繰り返されることが挙げられる。すなわち、2年ごとに連邦議会議員選挙が実施され、4年ごとに大統領選挙が連邦議会議員選挙と同時に実施される。そしてそこでは、民主党と共和党という二大政党が、連邦議会議員選挙においては上下両院のコントロールを、大統領選挙では大統領、副大統領職にどちらの政党の候補が選出されるのかをめぐって争うことになる。ある意味で二大政党の総力戦とも言えるこれらの選挙では、歴史上、大規模な広報戦が展開されてきた。最近までその主戦場は長らくテレビであり、より具体的には「スポット広告」に代表されるテレビCMであった。しかし、ここ数年、その主戦場がインターネット空間へ、より具体的には、ソーシャルメディアを中心とするオンラインプラットフォーム⁽⁶⁾へと移ってきたことが指摘されている⁽⁷⁾。

その契機となったのが2008年大統領選挙であった。同選挙は、ソーシャルネットワークサービス(SNS)の積極的な活用や、オンラインでの資金集めが重要な役割を果たした、「21世紀型の選挙」として知られている。特に、YouTubeやFacebook等のオンラインプラットフォームが積極的に活用され、有権者との「親密さ」を演出する選挙戦が展開されていたことが知られている⁽⁸⁾。その意味で、2008年大統領選挙は、選挙戦においてインターネット空間が主戦場に変化した瞬間であったと言えるかもしれない。そして、その後も国政選挙の度に広報戦略に「2年ごとの“革命”」が発生し、「インターネット利用が着実に深化」し続けてきた⁽⁹⁾。最近では、これらインターネット上での広報活動の中でも、特にソーシャルメディア上に有償で掲載されるオンライン広告に多額の労力と資金が投入されるようになり、かつ、それは年々増加の一途をたどっていることが指摘されている⁽¹⁰⁾。実際に、最近行われた調査では、インターネット上に掲載された政治広告のために費やされた費用総額のうちおよそ5割強をGoogleとFacebookに支払われた広告掲載費が占めていることが明らかになった⁽¹¹⁾。

こうした連邦レベルの選挙運動において見られるソーシャルメディアの“主戦場化”は、州レベルの選挙・投票運動においても広く見られる現象である。例えば、本稿が注目するカリフォルニア州では、ギグワーカー⁽¹²⁾を従業員ではなく、個人事業主としてみなすことを求める州

(6) 我が国の総務省は、「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」と定義している。総務省『情報通信白書 平成29年版』2017, p.35. なお、platformという言葉は、文脈上、プラットフォーム事業者(「プラットフォーム」)を指すと解される場合もあるが、本稿では「プラットフォーム」で統一する。

(7) 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.

(8) 中山俊宏「現象としての「オバマ」、移動し続ける人―2008米国大統領選挙を振り返って―」『立教アメリカン・スタディーズ』31号, 2009.3, pp.10-11.

(9) 前嶋和弘「インターネットとアメリカ政治「アメリカ大統領選挙・中間選挙とインターネット」」2014.3.4. 東京財団政策研究所ウェブサイト <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=715>>

(10) 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.

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

(12) 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。これらの者は労働法による保護の対象とならない個人事業主(個人請負)なのかが問題となり、州民投票では、個人請負として扱う提案への賛成が多数を占めた。「「ギグ・ワーカーは個人請負」―カリフォルニア州住民投票で賛成多数」2020.11. 労働政策研究・研修機構ウェブサイト <https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2020/11/usa_01.html>

法案についての州民発案 (initiative) である「アプリに基づく運転手を個人事業主とすること及び労働政策の州民発案 (App-Based Drivers as Contractors and Labor Policies Initiative)」(提案第 22 号) や、現職の州知事であったギャビン・ニューサム (Gavin Newsom) 知事のリコールにおいて、ソーシャルメディア上に有償で掲載される広告のために、非常に多額の資金が投下され、大規模な広告戦が展開されたことが知られている⁽¹³⁾。特に、提案第 22 号は Uber や Lyft 等の企業によって巨額の資金が投じられ、Google や Facebook などのソーシャルメディア上に政治広告が掲載された。このようにオンラインプラットフォーム上の広告が州の政治に影響を及ぼすことや、そのために多額の資金が動くことが現実化している。

II 連邦レベルでのインターネット広告規制

1 概要

前述したように選挙戦においてインターネット空間が主戦場となった 2008 年の大統領選挙の後、米国において政治過程における“インターネット広告”が抱える問題が重大なものとして認識された契機は、2016 年の大統領選挙において外国勢力による干渉が行われたことが明るみに出たことであった。具体的には、ソーシャルメディア⁽¹⁴⁾上の投稿や、そこに掲載される政治広告を通じて、大統領選挙の候補者や政治に係る偽情報 (disinformation) を広めることで、大統領選挙に外国勢力 (特にロシア連邦) が干渉したという疑惑が 2017 年に発覚したことは、米国社会に大きな衝撃をもって受け止められた⁽¹⁵⁾。その後、この“ロシアゲート”と呼ばれる一連の疑惑⁽¹⁶⁾を捜査するため、ロバート・ムラー (Robert Swan Mueller III) 特別検察官が任命され、ロシア連邦がロシア企業 (Internet Research Agency) を通じて大統領選挙に介入していたことが事実として認定された⁽¹⁷⁾。

こうした出来事から、米国においてはインターネット上に掲載される政治広告の中でも、特に、ソーシャルメディア上で展開される政治広告について、それを規制する必要性が強く認識された。そして、ソーシャルメディアに掲載される政治広告をめぐる議論では、外国勢力等の干渉を排除するという観点が強調され、広告の掲載のために費やされる資金の供給源や広告の掲載主体に関する透明性の確保という課題が議論の中心となった⁽¹⁸⁾。その結果、提案された規制(案)の多くは、費用を支払って広告の掲載を行ったのが誰なのかを明らかにすること、すなわち、広告主の開示に焦点を当てたものであった。このような規制 (の要求) は「開示要件 (disclosure requirement)」と総称されてきた。以下では、インターネット上 (特にソーシャルメディア上)

(13) 小久保 前掲注(1), pp.72-75.

(14) 特に個人情報を出しさせたと言われる Facebook について大きな注目が集まった。

(15) 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.

(16) “ロシアゲート”については、前嶋和弘「ロシアゲート疑惑で揺れるアメリカ政治<上> 「疑惑」の本質」『経団連タイムス』3327号, 2017.8.10. <https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2017/0810_12.html>

(17) “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://democrats-intelligence.house.gov/social-media-content/>>

(18) 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—表現の自由と民主主義を問い直す—」『法学セミナー』64(5), 2019.5, pp.18-20. なお、「フェイクニュース」について定まった定義は存在しないのが現状であるが、一般的に「偽情報」と「誤情報」の双方を包摂する概念として定義されている。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 参照。

に有償で掲載される政治広告に対して、このような開示要件を定める法規制及びオンラインプラットフォームによる自主規制について、まず連邦レベルでの動向を概観する。

2 法制化の動向

2022年9月末の時点では、ソーシャルメディア上に有償で掲載される政治広告について、広告主の開示を義務付ける内容の連邦法は成立していない。また、連邦選挙委員会（Federal Election Commission: FEC）の制定するFEC規則においても、これまで同規則の下では、テレビ等の伝統的なメディアで放送される政治広告に開示要件が課せられてきたものの、オンラインプラットフォーム上で展開される広告にはそれを要求していない。つまり、連邦レベルでは開示要件を要求する法規制は現状では存在しないことになる。

開示要件をオンライン広告についても拡張して適用することを主な内容とする「誠実広告法案（Honest Ads Act）」⁽¹⁹⁾が、2017年及び2019年に超党派のグループによって連邦議会に提出されたものの、結局成立することはなかった。現在は、選挙全般についてのより広範な内容を含む法案（For the People Act of 2021）⁽²⁰⁾の一部に編入され、審議が継続している。これとは別に、同様の開示要件についての規制案を含む新たな法案（Freedom to Vote Act）⁽²¹⁾も提出されている。

このように、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、開示要件について連邦レベルでの法規制が加えられる可能性がある。

3 オンラインプラットフォームによる自主規制

(1) 概要

いわゆるロシアゲート以降、消費者や連邦政府からの圧力が高まったことを受けて、オンラインプラットフォームは自主的に、政治広告の掲載について一定の制限や規制を行ってきた⁽²²⁾（表参照）。

オンラインプラットフォームの自主規制はまず大きく2つに分類することができる。第1に、そもそも政治広告を掲載することを一切許容しないという最も強硬な自主規制が挙げられる。ここには、TwitterやTikTok、LinkedIn等が分類される。第2に、より緩やかな立場として、政治広告の掲載それ自体は許容しながらも、そこに幾つかの制約を加えるという自主規制がある。こちらには、Google、Facebook、Snapchat、Reddit、Hulu、Spotifyなどが分類される。

第2のグループ内においては、その規制の内容について細かな違いが存在している。例えば、マイクロターゲティングを規制するか否かという点についてはオンラインプラットフォームごとに差異が見られる。マイクロターゲティングとは、政治団体や利益集団が、特定の指標、具体的には広告を見ることとなる消費者個人の属性に基づいて分類される小規模の集団を同定し、

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

(20) For the People Act of 2021, H.R.1, 117th Cong. (2021).

(21) Freedom to Vote Act, S.2747, 117th Cong. (2021).

(22) 以下のオンラインプラットフォームによる自主規制に係る記述は、小久保 前掲注(1), pp.78-80を基に、加筆・修正を行ったものである。

その集団に対してのみ、まるで狙い撃つかのように広告を掲載する手法を指す⁽²³⁾。米国では、このようなターゲティング広告の存在が、政治的分断を加速させるという懸念が指摘されている⁽²⁴⁾。

このような懸念を受けて、例えば Google は、政治広告を掲載する際に行うマイクロターゲティングについては、使用可能な指標に一定の制限を加えている⁽²⁵⁾。Google の政治広告ポリシーによれば、地域、年齢、性別、そして、キーワードやトピック（コンテンツターゲティン

表 主なオンラインプラットフォームの政治広告掲載に係るポリシーの内容

	掲載の是非	ファクト チェック	広告 データベース ^(注1)	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 (地域、年齢、性別、コンテ ンツターゲティングのみ可能)
Facebook	可能	無	有	する	一部制限 (Messenger 及び FB Audience Network については不可)
Snapchat	可能	有	有	する	可能
Hulu	可能	有	州法に準じる	州法に準じる	可能
Spotify	ポッドキャスト上のみ 可能 (2022 年から再開)	無	州法に準じる	州法に準じる	可能
Reddit	連邦選挙のみ可 ^(注2)	有	州法に準じる	する	制限
Twitter	不可	/			
TikTok	不可				
Pinterest	不可				
LinkedIn	不可				
Disney+	2022 年 12 月に広告入り プランを開始する予定 だが、政治広告は掲載 不可となる見込み ^(注3)				
Netflix	2022 年 11~12 月に広告 入りプランを開始予定 との報道 ^(注4)				

(注 1) オンライン上の政治広告に係るアーカイブの作成、記録の保持等を指す。
 (注 2) 2022 年 9 月 30 日現在、2022 年の中間選挙に向けた試行として、カリフォルニア州とニューヨーク州に限り、州レベルでの政治広告の掲載も許可されているが、今後の展開は不透明である。“Reddit Ads Policy: Restricted Ads.” Reddit ads Website <<https://redditinc.force.com/helpcenter/s/article/Reddit-Advertising-Policy-Restricted-Advertisements#N4>>
 (注 3) 「Disney+ 広告入りプラン 年内に米国内で開始 政治広告などへの制限も」2022.6.6. 民放 Online ウェブサイト <<https://minpo.online/article/disney.html>>
 (注 4) 「Netflix、米国で広告付きプラン「半額」に 米報道」『日本経済新聞』（電子版）2022.8.27. <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN270KC0X20C22A8000000/>>
 (出典) Hanna Kozłowska, “Each Platform’s Approach to Political Ads in One Table,” 2019.12.13. QUARTZ Website <<https://qz.com/1767145/how-facebook-twitter-and-others-approach-political-advertising/>>; “Hulu Advertising Manager Terms,” 2022.8.5. Hulu Website <<https://home.admanager.hulu.com/terms/>>; Issie Lapowsky, “Spotify stopped political ads in 2020. It just quietly brought them back,” 2022.5.23. protocol Website <<https://www.protocol.com/bulletins/spotify-political-ads/>>; “Advertising policies: Brand Safety Policies.” Spotify Advertising Website <<https://ads.spotify.com/en-US/help-center/advertising-policies/>> を基に筆者作成。

(23) 上木貴博「マイクロターゲティング」2009.10.13. 日経クロステックウェブサイト <<https://xtech.nikkei.com/it/article/Keyword/20091005/338323/>>
 (24) Ellen L. Weintraub, “Opinion: Don’t abolish political ads on social media. Stop microtargeting,” *Washington Post*, 2019.11.1. <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/11/01/dont-abolish-political-ads-social-media-stop-microtargeting/>>
 (25) “Political Content.” Google Website <<https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=en>>

グ)を使用したターゲティングのみが許容されている⁽²⁶⁾。他方で、Facebookはロシアゲートの渦中において、数多くの批判と圧力にさらされたにもかかわらず、2019年にマイクロターゲティングを制限しないことを決定し、その立場を一貫して変更していない⁽²⁷⁾。

また、政治広告についてのファクトチェックを行うか否か、そして、その結果広告の内容が事実と反することが判明した場合にいかなる措置をプラットフォーム側が行うのか、という点についても、ロシアゲートを契機として偽情報問題が課題として認識されるにつれて、関心の対象となっている。これについて、GoogleやFacebookは原則としてファクトチェックを行わないが、SnapchatやReddit、Huluはファクトチェックを行うとしている。

(2) 特徴と課題

ここまで紹介してきたオンラインプラットフォームによる自主規制の特徴の1つに、法律による規制とは異なり“流動的”なものであるという点が挙げられる。それを象徴的に表す事件として、Huluと民主党が政治広告の掲載をめぐる大きく対立した事例が知られている⁽²⁸⁾。Huluは当初、民主党の銃規制や中絶等に関する政治広告の掲載について、同社のポリシーに照らして拒否したものの、民主党側が大きく反発したことを受けて同社の政治広告の掲載に係るポリシーを変更して、問題となった政治広告についての掲載を許容した⁽²⁹⁾。ほかにも、音楽配信オンラインプラットフォームであるSpotifyの例がある。同社は、適当な対応策を検討する間の暫定的な措置として、2020年に政治広告の掲載を当面中止することを表明していたが⁽³⁰⁾、2022年になり同年に予定されている中間選挙に向けて政治広告の掲載を漸次的に再開することを発表した⁽³¹⁾。このような規制の緩和は、オンラインプラットフォームのビジネスモデルから見れば、今後、加速していく可能性もある。それは、オンラインプラットフォームの多くが広告収入により経済的な利益を得る“広告モデル”に依存しているところ⁽³²⁾、政治広告は収益の観点から見れば非常に魅力的な商品とも考えられるため、規制するよりも広く掲載を許容する方が、基本的にその利益にかなうということになるからである。さらに、今後ますます政治広告の重心がオンラインプラットフォームに移動し、市場の規模が拡大していくと考えられる中で、オンラインプラットフォームがその市場の持つ経済的な魅力にあらがい続け、政治広告の掲載を拒絶し、又は制限を課すことを続けることは、これまでより難しくなっていくかもしれない。

このように、オンラインプラットフォームのポリシーによる自主規制は、世論や圧力団体の意向、経済的な利益といった要素からの影響を受けるものであり、その結果として、規制の内

(26) *ibid.*

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

(28) 民放 Online 編集広報部「Huluで政治広告解禁 銃規制、人工妊娠中絶問題のCM拒否で批判が集まった末」2022.8.17. <<https://minpo.online/article/hulucm.html>>

(29) Michael Scherer and John Wagner, “Hulu reverses policy, will use cable standards for political ads,” 2022.7.27. Washington Post Website <<https://www.washingtonpost.com/politics/2022/07/27/hulu-democrats-campaign-ads/>>

(30) Elizabeth Culliford and Ayanti Bera, “Spotify to suspend political advertising in 2020,” *Reuters*, 2019.12.28. <<https://www.reuters.com/article/us-spotify-political-ads-idUSKBN1YV1GI>>

(31) Issie Lapowsky, “Spotify stopped political ads in 2020. It just quietly brought them back,” 2022.5.23. protocol Website <<https://www.protocol.com/bulletins/spotify-political-ads/>>; “Advertising policies: Brand Safety Policies.” Spotify Advertising Website <<https://ads.spotify.com/en-US/help-center/advertising-policies/>>

(32) 広告モデルの説明とその典型的な弊害については、鳥海不二夫・山本龍彦『デジタル空間とどう向き合うか—情報的健康の実現をめざして—』(日経プレミアシリーズ478)日経BP日本経済新聞出版, 2022, pp.20-39.

容が大きく変容し得ることには注意が必要である。

また、政治広告の掲載を一切許容しないオンラインプラットフォームにおいても、掲載を許容しない「政治広告」を定義するという難題を抱えている。例えば、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⁽³³⁾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ことは象徴的な事例である⁽³⁴⁾。そして、各アカウントが政治的メッセージを投稿することそれ自体は禁止されていない以上、投票運動を行う者がインフルエンサーと呼ばれる多くのフォロワーを抱える存在に資金を提供し、事実上の政治広告を掲載することは可能である（後述「新たな課題—結びにかえて—」参照）。つまり、ソーシャルメディアを運営するプラットフォームは、たとえ有償で掲載される政治広告の掲載を完全に拒絶したとしても、政治運動に係る問題から無縁でいられるわけではないのである。

Ⅲ 各州におけるインターネット広告規制

1 概要

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き、いまだ法案が成立する目処（めど）は立っていない。一方で、州レベルでは既に、投票運動における広告内に広告主を明示することを義務化することを中心とした州法が整備されるなど、インターネット広告規制が導入され始めている。

具体的には、2016年大統領選挙後から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⁽³⁵⁾。この結果、本稿が主な検討の対象とするカリフォルニア州を含めた合計11州において、選挙候補者や投票案件を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（拙稿「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」においては8州と紹介したが、アラスカ州、ネヴァダ州、ヴァージニア州が加わった。）⁽³⁶⁾。

これらの州法は、その規制の内容から主に2つの類型に分類することができる。第1の類型は、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、アラスカ州、コロラド州、ヴァーモント州、ヴァージニア州及びワイオミング州がこれに該当する⁽³⁷⁾。

続いて、第2の類型は、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、すなわち広告データベースの作成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、メリーランド州、ネヴァダ州、ニュージャージー州、ニューヨーク州及びワシントン州が該当する⁽³⁸⁾。

なお、これらの州法規制の全てが州民投票運動の一環としてインターネット上に掲載される

⁽³³⁾ Jack Dorsey (@Jack), "We've made the decision to stop all political advertising on Twitter globally," Oct. 30, 2019, 4:05 PM. Twitter <<https://twitter.com/jack/status/1189634360472829952>>

⁽³⁴⁾ Kate Conger, "What Ads Are Political? Twitter Struggles With a Definition," *New York Times*, 2019.11.15. <<https://www.nytimes.com/2019/11/15/technology/twitter-political-ad-policy.html>>

⁽³⁵⁾ "Digital Political Ads," 2020.8.31. NCSL Website <<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/digital-political-ads.aspx>>

⁽³⁶⁾ "Digital Political Advertising: Disclosure and Recordkeeping Requirements," 2022.1.27. Center for Information, Technology, and Public Life at University of North Carolina at Chapel Hill Website <https://citapdigitalpolitics.com/?page_id=44>

⁽³⁷⁾ *ibid.*; 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.

⁽³⁸⁾ "Digital Political Ads," *op.cit.* (35); Ekstrand and Fox, *ibid.*, pp.93, 95-104.

政治広告を規制の対象に含めているわけではない。例えばアラスカ州はインターネット広告の中でも、州民投票に賛成ないし反対する内容の広告は規制の対象から除外している⁽³⁹⁾。

そこで以下では、各類型のうち、州民投票運動の一環としてインターネット上に掲載される政治広告も規制の対象に含めるコロラド州とカリフォルニア州を代表例として取り上げ、以下に紹介する。

2 単に広告主の開示を要求するタイプの規制—コロラド州法の例—

単に広告主の開示を要求するタイプの規制の代表例として、コロラド州法について、簡単に紹介することにした。コロラド州法は、オンラインプラットフォーム上に掲載される政治広告について、当該オンラインプラットフォームに対して広告主を開示することを要求する⁽⁴⁰⁾。

具体的には、「投票案件 (ballot issue or ballot question) を支持し、又はこれに反対する」広告であり、「有償でウェブサイト、ストリーミングメディアサービス又はオンラインフォーラム上に掲載される」ものが規制の対象となる⁽⁴¹⁾。そして、規制の対象となる場合には、“paid for by”の文字に続けて、掲載費用を支払った主体が個人である場合にはその個人名を、それが政治団体である場合にはその団体の代理人 (agent) の名前を広告内に記載することが要求される⁽⁴²⁾。この記載事項については、州務長官が規則によって大きさや配置についての要件を定めるとされている⁽⁴³⁾。また、これらの要件が広告の性質上適用不可能である場合には、記載事項の掲載されているウェブページないしアプリ上のページへのリンクを広告内に配置することが求められている⁽⁴⁴⁾。

3 広告データベースの作成をも要求するタイプの規制—カリフォルニア州法の例—

続いて、オンラインプラットフォームに対して広告主の開示だけでなく、掲載された広告についてのデータベース (アーカイブ) を作成することまでも求める州法による規制の代表例として、カリフォルニア州法を取り上げる⁽⁴⁵⁾。カリフォルニア州では、1974年政治改革法 (Political Reform Act of 1974)⁽⁴⁶⁾の改正により、インターネット広告について、その広告内で広告主を開示することが義務付けられ、また、広告を掲載するオンラインプラットフォームに対しては、広告に関するデジタルアーカイブを作成し、一定期間にわたり保存することが義務付けられた。

(1) 定義

同州法において「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エ

⁽³⁹⁾ Alaska Stat. §§15.13.090(b), 15.80.010, 15.13.065(c).

⁽⁴⁰⁾ COLO. REV. STAT. §1-45-108.3.

⁽⁴¹⁾ COLO. REV. STAT. §§1-45-108.3(1), 1-45-107.5(5)(a).

⁽⁴²⁾ COLO. REV. STAT. §§1-45-108.3(2), 1-45-107.5(5)(a) I, II.

⁽⁴³⁾ COLO. REV. STAT. §1-45-107.5(5)(c).

⁽⁴⁴⁾ *ibid.*

⁽⁴⁵⁾ 以下のカリフォルニア州における規制の記述は、小久保 前掲注(1), pp.77-78 を基に、加筆・修正を行ったものである。

⁽⁴⁶⁾ 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。

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」と定義される⁽⁴⁷⁾。

そして、上述した規制の対象となる「オンラインプラットフォーム掲載広告（online platform disclosed advertisement）」は、以下のように定義される。

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（committee）⁽⁴⁸⁾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、コメントその他それらに類似の情報伝達はここで定義される「オンラインプラットフォーム掲載広告」とはみなされない⁽⁴⁹⁾。

第2に、オンラインプラットフォーム上に掲載される有償の電子メディア広告（electronic media advertisement）。ただし、次のいずれかに該当する場合は、本法の規制の対象外となる。

①当該広告を掲載するオンラインプラットフォームが、ウェブページへのリンクを許可している画像、写真、アニメーショングラフィック又は映像であって、一定の要件を満たした記載事項が掲載されているもの。②ビデオ、音声若しくは電子メール⁽⁵⁰⁾。

以下では「オンラインプラットフォーム掲載広告」に課せられた規制の内容を紹介する。

(2) 規制の内容

(i) 広告主の開示

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⁽⁵¹⁾。②広告主を明示する際に表示する政治団体の開示名⁽⁵²⁾。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⁽⁵³⁾。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⁽⁵⁴⁾。③広告が対象とする投票案件（ballot measure）の番号や符号等⁽⁵⁵⁾。④広告の費用を支払った全ての政治団体の名称及び識別番号⁽⁵⁶⁾。

また、広告を掲載するオンラインプラットフォームに対しては、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

⁽⁴⁷⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(a)(1).

⁽⁴⁸⁾ 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（27万円）以上の資金提供を受けるか、②年間に1,000ドル（13万5千円）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若しくはその要請に応じて年間に10,000ドル（135万円）以上の資金提供を行う者若しくは集団を指す。1ドルは135円。令和4年10月分報告省令レート（同年9月20日公示）に基づく。以下同じ。

⁽⁴⁹⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(a)(2)(A)(i).

⁽⁵⁰⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(a)(2)(A)(ii).

⁽⁵¹⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(b)(1).

⁽⁵²⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(b)(2)(A).

⁽⁵³⁾ 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。

⁽⁵⁴⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(b)(2)(C).

⁽⁵⁵⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(b)(3).

⁽⁵⁶⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(b)(4).

するウェブページに移動するハイパーリンクを配置することが義務付けられている⁽⁵⁷⁾。

(ii) 広告データベースの作成・保存

また、オンラインプラットフォームに対しては、広告データベースの作成と保存についても義務付けられている。具体的には、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（6万7500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（record）を維持することが要求される⁽⁵⁸⁾。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⁽⁵⁹⁾。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⁽⁶⁰⁾。

4 今後の展望

(1) 裁判例

米国においては連邦憲法修正第1条（以下「修正第1条」という。）の下で、政治的意見表明に対して手厚い保護が与えられてきた⁽⁶¹⁾。それゆえに、政治的な意見を表明する広告、すなわち、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きた。そのような事情から、州民投票における政治活動に係る多くの規制が連邦最高裁判所（Supreme Court of the United States）によって違憲と判断されてきた歴史がある⁽⁶²⁾。そして、こうした背景から、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のである。

しかし、上述したように、州レベルでは規制の動きが進み、現在では11の州（つまり、全米の約20%の州ということになる。）において、インターネット上に掲載される政治広告について、特にその資金源と広告の掲載主についての透明性を求める規制が実施されている。

こうした規制の嚆矢（こうし）となったのは、2018年に行われたメリーランド州法の制定であったと言える。メリーランド州法は大要すれば、一定の要件を満たした政治広告について、第1に、費用を支払った者や団体の情報、費用の総額を開示することを要求する⁽⁶³⁾。第2に、同法の規制に服するプラットフォームや新聞社に対して、州の要請に応じてメリーランド州選挙委員会（Maryland State Board of Elections）が監査（inspection）可能なように、広範な情報を収集し、それを公開、維持することを求める⁽⁶⁴⁾。

ところが、このメリーランド州法について、ワシントン・ポスト（Washington Post）やボル

⁽⁵⁷⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(c).

⁽⁵⁸⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(d)(1).

⁽⁵⁹⁾ *ibid.*

⁽⁶⁰⁾ CAL. GOV'T CODE §84504.6(d)(2).

⁽⁶¹⁾ 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。

⁽⁶²⁾ 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.

⁽⁶³⁾ MD. CODE ANN., ELEC. LAW §13-405(b).

⁽⁶⁴⁾ MD. CODE ANN., ELEC. LAW §13-405(c).

ティモア・サン（Baltimore Sun）らメディア各社が、その合憲性を問う訴訟を連邦裁判所に提起し、2019年に連邦控訴裁判所の判決が下された⁽⁶⁵⁾。ウィルキンソン判事（Judge James Harvie Wilkinson III）の筆になる全会一致の法廷意見（モッツ判事（Judge Diana Jane Gribbon Motz）、フロイド判事（Judge Henry Franklin Floyd）賛同）は、いわゆる「付随的検閲論（collateral censorship theory）」⁽⁶⁶⁾に基づき、修正第1条に関する判例の伝統に照らした場合、メリーランド州法を原告らに適用することは違憲と判示した⁽⁶⁷⁾。その理由として第1に、本件規制が「政治運動に関する言論（campaign-related speech）」のみに適用される内容規制に該当すること、第2に、政治的な言論をその規制の対象としていること、第3に、本法が適用されなければ明らかにされないと考えられる情報について、ウェブサイト上での公開を強制することで、原告らに特定の言論を強いていることを挙げる⁽⁶⁸⁾。

なお、同判決は、上述の判断については、本件の原告らに限定されたものであることを明言している⁽⁶⁹⁾。そのため、同判決は原告らに適用される限りで本法を違憲としたもの（適用違憲）であり、問題となっているメリーランド州法それ自体の合憲性については、判断していない。それゆえに、同判決における原告とは別の主体、すなわち本稿が検討の主眼とするオンラインプラットフォームについて、同法を適用することが違憲となるかどうかは、いまだ不透明な状態のまま残されている。この点については、今後の米国における訴訟の展開を見守ることが必要となってくるだろう。

(2) 学説

近時注目に値する学説が登場したことについても、若干言及することとしたい。上述した連邦控訴裁判所の判断だけでなく、州民投票の政治運動に係る規制を違憲としてきた米国の司法判断の根底には、自由放任主義（レッセフェール: laissez-faire）的な言論の自由の解釈が存在してきた。これに対して、シカゴ大学のロースクール教授である、ジェネヴィエーヴ・レイキエ（Genevieve Lakier）は、2021年に公表した論考において、多様な連邦法、州憲法、州法等において、「非修正第1条的な言論の自由法（The non-First Amendment law of freedom of speech）」の伝統が形作られてきたことを指摘する⁽⁷⁰⁾。そして、そこでは、自由放任主義的な言論の自由の解釈に基づくのではなく、むしろ、言論の内容に注目した規制や言論に必要な財の再分配を行うことで、積極的に言論空間に介入し、言論の自由を保障してきた歴史が存在す

⁽⁶⁵⁾ *Washington Post v. McManus*, 944 F.3d 506 (4th Cir. 2019). なお、同判決を紹介するものとして、以下の判例評釈を参照のこと。“FIRST AMENDMENT - CAMPAIGN FINANCE - FOURTH CIRCUIT INVALIDATES MARYLAND'S ONLINE CAMPAIGN ADVERTISING DISCLOSURE LAW. - *Washington Post v. McManus*, 944 F.3d 506 (4th Cir. 2019),” *Harvard Law Review*, 134(4), 2021.2, pp.1575-1582.

⁽⁶⁶⁾ 米国では、プラットフォームのような言論の媒介者が公権力の圧力の下で行う言論に対する事前抑制を“collateral censorship”や“proxy censorship”と表現し議論されている。その訳語として、前者については「私人を介した表現の事前抑制」、後者については「代理人を介した表現規制」などが充てられているが、本稿では原語に忠実に直訳することにした。青井未帆「私人を介した表現の事前抑制—法的根拠の必要性について—」『学習院法務研究』7号, 2013.3, p.35; 成原慧「代理人を介した表現規制とその変容」『マス・コミュニケーション研究』80号, 2012, p.249 参照。

⁽⁶⁷⁾ *Washington Post v. McManus*, 944 F.3d 506, at 513.

⁽⁶⁸⁾ *ibid.*, at 513-514.

⁽⁶⁹⁾ *ibid.*, at 513.

⁽⁷⁰⁾ Genevieve Lakier, “The Non-First Amendment Law of Freedom of Speech,” *Harvard Law Review*, 134(7), 2021.5, pp.2300-2305.

ることが指摘される⁽⁷¹⁾。そして、レイキエは、このような伝統の存在を認めたとき、言論に必要な財を再分配し、平等な言論機会の確保を目指してきた「再分配的言論法」⁽⁷²⁾を修正第1条が伝統的に禁じてきたとする「自由放任主義」的な理解はそもそも誤ったものであると批判し、「非修正第1条的な言論の自由法」の伝統を正しく認識し、修正第1条により保障される言論の自由の解釈を修正すべきであると主張している⁽⁷³⁾。

レイキエのこのような主張はいまだ有力な少数説という状況にとどまっており、今後どのような影響力を発揮していくのかは未知数である。しかし、本節で紹介したような州法による規制は、州民投票に係る政治運動において、いかなる言論空間が構築されるべきか、という観点からの規制、すなわち、「非修正第1条的な言論の自由法」と見ることもできるのではないだろうか。そうであるとすれば、これら州法の合憲性をめぐる訴訟の動向が注目されている状況において、レイキエの主張は注目に値すると言える。

IV 州法によるその他の規制—カリフォルニア州を中心に—

1 概要

Ⅲで見たように、全米の約20%の州ではインターネット広告を掲載した政治団体とその掲載費用について、透明性を確保する法規制を導入している。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、一定の効果があると言えよう。また、特に広告データベースについては、オンラインプラットフォーム上に有償で掲載される政治広告について、資金関係や掲載の実態の把握を容易にすることで、議論を喚起する効果もあるだろう。

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問題である⁽⁷⁴⁾。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⁽⁷⁵⁾。以下では、この問題に関連するボット対策とコンテンツモデレーションについて紹介する。

2 ボット対策

(1) ソーシャルメディア上のボットと偽情報問題

2016年大統領選挙において、偽情報や誤情報(misinformation)を拡散する手段として活用されたのは、ターゲット広告だけでなく、「ボット(bot)」という新興のテクノロジーであった。「ボット」とは、その語源をrobotに求めることができる造語である。その名前からも明らか

(71) *ibid.*, pp.2370-2371.

(72) 言論に必要な財の再分配を行う法。例えば、古典的には郵便法や通信事業者法等が挙げられている。

(73) Lakier, *op.cit.*(70), pp.2379-2381.

(74) 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。

(75) 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、湯浅壘道「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>

なように、人間に代わってタスクや処理を自動的に実施するプログラムやアプリケーションの総称である。つまり、人間が事前に指定した特定の作業を、人間に代わり自動的に完了してくれるシステムのことである。

そして、このようなボットはソーシャルメディア上にも進出を果たした。例えば、公式LINEアカウント等に多く見られる、チャットボット（chatbot）による自動返信はその代表例である。チャットボットとは、特定のキーワードに対してどのような内容を返信するかについて、事前に設定することで、ユーザーからのメッセージに自動応答するシステムのことである。実際にユーザーからメッセージが送られてきた時には、そこに含まれるキーワードを判別し、事前の指定に基づいて対応するメッセージを自動で送信する。最近ではAIを併用したボットも登場し、かなり高度なやり取りも可能になっており、ヘルプサービス等での活用や、問合せ対応でも広く活用されるようになってきた。

また、ソーシャルメディア上への投稿を自動的に行うボットの活用も進んでいる。例えば、Twitter上に存在するボットはあらかじめ決められた投稿内容を、事前に指定された時刻や、特定のキーワードに応じて、自動的にツイートすることが可能である。そして、このようなボットの投稿には、外観の上では人によって行われたそれと見分けがつかないという特徴も有している（もっとも、アカウント名にボットであることを明示する場合もある。）。このようなボットを活用して投稿を行うメリットは、人間では非常にコストのかかる投稿が手軽に行えることにある。プログラムであるボットは24時間ソーシャルメディアのタイムラインを監視し、特定のキーワードに呼応して投稿を行ったり、深夜や早朝を問わず定期的に投稿を行ったりすることが可能である。さらには、実際には一人の人間がボットを用いているにすぎないとしても、事前に指定さえ済ませてしまえば、同時に大量の投稿を行うことも可能である。

つまり、ボットを用いれば、特定候補や政治的な立場を攻撃し又は擁護する内容の投稿を、およそ人間では不可能な量とスピードで（定期的にも、同時にも）発信することができる。言い換えれば、ソーシャルメディアにおいて、“盛り上がり”を演出することができるのである⁽⁷⁶⁾。そのため、ボットの機能は、選挙運動や投票運動には非常に好都合なものになり得る。実際に、2016年の大統領選挙では、多くのボットが活用されていたことを指摘する研究が存在する⁽⁷⁷⁾。

(2) カリフォルニア州法による規制

カリフォルニア州ではSNS上で展開されるボットに対する規制が2018年に導入された⁽⁷⁸⁾。具体的には、カリフォルニア州法の下では、「商取引における商品若しくはサービスの購入若しくは販売を奨励するため」又は「選挙における投票に影響を与える」ために、「コミュニケーションの内容について故意に相手を欺く目的」で、「ボットの人工的な身元について相手を欺く意図をもって、カリフォルニア州のオンライン上で他者と通信（communication）又は交流

(76) 渡辺将人「民主主義の危機との共存？ソーシャルメディア選挙時代のジレンマ」2018.5.15. 笹川平和財団ウェブサイト <https://www.spf.org/jpus-insights/spf-america-monitor/spf-a-m-d-detailpost_2.html>

(77) Samuel C. Woolley and Philip N. Howard, *Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary* (Computational Propaganda Research Project, Working Paper No. 2017.11), Oxford: University of Oxford, 2017. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:d6157461-ae4d-48ff-a9a9-2d93222a9bfd/download_file?file_format=application%2Fpdf&safe_filename=Casestudies-ExecutiveSummary.pdf&type_of_work=Record>

(78) このボット規制について紹介し、言論の自由との関係について論じたものとして、以下の文献がある。Matthew Hines, “I Smell a Bot: California’s S.B. 1001, Free Speech, and the Future of Bot Regulation,” *Houston Law Review*, 57(2), 2019, pp.405-436.

(interact) するためにボットを使用すること」が違法とされた⁽⁷⁹⁾。他方で、ボットを使用する者が、「それがボットであることを開示 (disclose) した場合」には、同規制に基づく責任を免責される⁽⁸⁰⁾。なお、この免責のために必要な開示の方法についても州法によって満たすべき要件が示されている。具体的には、「ボットが通信又は交流する相手にそれがボットであることを知らせる (inform) ために、開示が明白 (clear) かつ顕著 (conspicuous) であって、合理的に設計されたもの」であることが要求される⁽⁸¹⁾。

こうした規制により、ユーザーがソーシャルメディア上で目にする投稿が、自然人によってなされたものであるのか、ボットによって投稿されたものであるのかが明らかになるようにされている。それによって、SNS 上で盛り上がり、炎上したりしているように見える現象が、人工的に“演出”されたものであるのか否かが認識可能になるのである。このように、ボット対策は偽情報自体を規制するものではないが、ボットを利用した拡散を明らかにすることで、偽情報を抑止する方法の1つとなっていると考えられる。

3 コンテンツモデレーションをめぐる州法規制

(1) 概要

近年、偽情報・誤情報問題や、誹謗 (ひぼう) 中傷や過激な内容を含む投稿に対する対応策として、「コンテンツモデレーション (content moderation)」と呼ばれる措置をプラットフォームが積極的に講じるようになった。コンテンツモデレーションとは、「投稿監視」とも称されるように、特にソーシャルメディアを運営するプラットフォームが、自らが運営又は所有するオンラインプラットフォーム上に掲載されるコンテンツを監視し、それらが違法なものである場合や、自己の定める利用規約に違反する場合に、当該コンテンツの削除や当該コンテンツの投稿を行ったアカウントの停止などの措置を講じることを指し⁽⁸²⁾、コンテンツが偽情報等に該当する場合も措置の対象となり得る。つまり、コンテンツモデレーションとは、プラットフォーム自らが運営、管理するインターネット上の言論空間に、管理者としての地位をもって介入する措置と見ることができる。その意味で、コンテンツモデレーションには、言論の自由との緊張関係が必然的に存在することになり、これらの措置に係る透明性の確保の必要性が主張されてきた。

近年、コンテンツモデレーションが注目されたのは、ニュージーランドのクライストチャーチに所在するモスクで白人至上主義者により 2019 年に引き起こされた銃乱射事件⁽⁸³⁾に係る投稿をめぐってであった。事件の発生直後から、各ソーシャルメディアは、モスク襲撃の様子を記録した動画 (特に Facebook や YouTube において拡散した。) と事件の実行犯が書面で公開した「マニフェスト」が、オンラインプラットフォーム上でこれ以上拡散されないようにするた

(79) CAL. BUS. & PROF. CODE §17941(a).

(80) *ibid.*

(81) CAL. BUS. & PROF. CODE §17941(b).

(82) 水谷瑛嗣郎「ソーシャルメディア・プラットフォームのコンテンツ・モデレーションと「表現の自由」」『メディア・コミュニケーション』72号, 2022.3, p.27.

(83) 大迫秀樹「ニュージーランド銃乱射事件 (2019)」(知恵蔵の解説)コトバンクウェブサイト <<https://kotobank.jp/word/ニュージーランド銃乱射事件%282019%29-2099914>>

めに様々な取組、すなわち、コンテンツモデレーションを行った⁽⁸⁴⁾。そして、この一連の出来事の中で、一部のプラットフォームが自主的に利用規約やコンテンツモデレーションの実施状況等の情報の開示を進めたことで、コンテンツモデレーションに係る透明性の確保と情報共有が一定程度進展したと評価されている。他方で、一部のプラットフォームについては、依然として透明性に欠けたコンテンツモデレーションの運用がなされていることも指摘されている⁽⁸⁵⁾。特に、ユーザーの言論の自由に大きな影響を与えるにもかかわらず、その手続や実施に係る透明性が欠如していたことは、今後修正される必要があると指摘する論者もある⁽⁸⁶⁾。

このように、コンテンツモデレーションそれ自体の必要性は強く認識されながらも、他方で、特に、言論の自由との関係では、措置に係る手続や実際に講じられた措置に係る透明性の確保の必要性が強く求められてきた。

このようなコンテンツモデレーションに係る透明性の確保の試みとして、プラットフォームが自ら外部の監督機関を設置する動きも進みつつある。

さらに、コンテンツモデレーションの実施が実効的なものとなるように、そして、それについての透明性を確保する目的で、ソーシャルメディアプラットフォームの定める利用規約 (terms of service) について、それがIV 3(2)で後述するような一定の内容を含むことや、コンテンツモデレーションに係る取組を州当局に報告したり、一般に公表したりすることを義務付ける内容の州法が登場してきた。2022年時点では、カリフォルニア州、フロリダ州、テキサス州及びニューヨーク州の計4州が同種の州法を成立させている。ここでは、カリフォルニア州法について取り上げ、その概要を紹介する。

(2) カリフォルニア州法による義務化

ソーシャルメディアプラットフォームに新たな義務を付加する内容の州法である「ソーシャルメディアに関連して事業及び職業法典第8目に22.8章(22675節から開始)を追加する州法」(AB-587: Assembly Bill No.587)⁽⁸⁷⁾は、カリフォルニア州下院議員であるジェシー・ガブリエル (Jesse Gabriel) (民主党) により起草された。ガブリエル議員は、同法案の意義について、自らのウェブサイトで以下のように説明する。同議員によれば、近時カリフォルニア州では、「憎悪、偽情報、陰謀論、そして、極端な政治的分極化 (political polarization) を助長するソーシャルメディアの役割」への危機感が強まりつつあるという。そのような状況下では、「コンテンツモデレーションの実践についての本当の意味で透明性を確保すること」、すなわち、「いかにしてソーシャルメディアプラットフォームが特定の声を増幅し (amplifying)、その他を消音 (silencing) しているのか」を一般大衆と政策決定者が知ることは非常に重要であることを指摘した上で、このような透明性の確保が「我々の民主主義を守り、より良くソーシャルメデイ

⁽⁸⁴⁾ Liz Woolery, "Three Lessons in Content Moderation from New Zealand and Other High-Profile Tragedies," 2019.3.27. Center for Democracy & Technology Website <<https://cdt.org/insights/three-lessons-in-content-moderation-from-new-zealand-and-other-high-profile-tragedies/>>

⁽⁸⁵⁾ エマ・ランソ (杉山まどか訳) 「有害コンテンツは中央集権で“検閲”すべきなのか? テック企業の思惑はユーザーの権利を脅かす」2019.6.18. Wired ウェブサイト <<https://wired.jp/2019/06/18/platforms-centralized-censorship/>>

⁽⁸⁶⁾ 同上

⁽⁸⁷⁾ A.B. 587, 2021-2022 Leg., Reg. Sess. (Cal. 2021). <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=202120220AB587>

プラットフォームを規制する」ために必要な最初の一步であると主張している⁽⁸⁸⁾。同法案は2021年2月11日に州議会に提出された後、2022年8月30日に州議会を通過し、同年9月13日にニューサム州知事の署名を受けて成立した⁽⁸⁹⁾。

以下では、同法の内容を簡単に紹介する。同法の下では、ソーシャルメディアプラットフォームは、大きく分けて2つの義務が課されている。第1に、次のパラグラフに掲げる①～③の事項を含む利用規約を設け、それをユーザーを含めて一般に公開すること⁽⁹⁰⁾。第2に、利用規約及びコンテンツモデレーションの実践について、州当局に報告書を提出することである⁽⁹¹⁾。

まず、利用規約に係る規制について概観する。同法の下では、利用規約に次の①～③の事項を含めることが義務付けられる。①利用規約に関する質問を行うための連絡先情報、②利用者が利用規約に違反すると考えるコンテンツやユーザーについて通報するための手続及びその後の対応と問題の解決に要する期間についての説明、③実際に投稿されたコンテンツやユーザーに対して講じる可能性のある措置のリストの3つである⁽⁹²⁾。なお、ここでいう措置とは、コンテンツの削除、投稿者の非収益化 (demonetization)、コンテンツを表示する際の優先順位の低下 (deprioritization)、投稿者のアカウント停止 (banning)などが含まれるが、これに限定されるわけではない⁽⁹³⁾。

次に、同法に基づく利用規約及びコンテンツモデレーションの実践に係る報告書の提出は、半年ごとに州司法長官に対して行うことが求められている⁽⁹⁴⁾。この報告書には、利用規約の現在のバージョンと、以前に報告書が提出されて以降に加えられた利用規約の変更についての完全かつ詳細な説明を含めることが要求されている⁽⁹⁵⁾。また、①「ヘイトスピーチ及び人種差別」、②「過激主義 (extremism) 及び過激化 (radicalization)」、③「誤情報及び偽情報」、④「ハラメント」、⑤「外国による政治干渉」の5つのカテゴリーに該当するコンテンツについての定義が利用規約に存在するか否か、そして、存在する場合にはその定義の内容についても報告書に記載する必要がある⁽⁹⁶⁾。さらに、半年間の間に行われたコンテンツモデレーションの実践や、①～⑤のいずれかに該当するとして通報された投稿の詳細、これらに対して採られた措置についての詳細な説明も要求されている⁽⁹⁷⁾。

同節に基づく報告書の提出のスケジュールとしては、2023年の第3四半期についての報告書を2024年1月1日までに、2023年第4四半期についての報告書を2024年4月1日までに提出することが求められている⁽⁹⁸⁾。これ以降については、上半期についての報告書はその年の10月1日までに、下半期についての報告書は翌年の4月1日までに提出することが要求さ

(88) “California Legislators Introduce Bipartisan Effort to Hold Social Media Companies Accountable for Online Hate and Disinformation,” 2021.3.29. Jesse Gabriel Website <<https://a46.asmdc.org/press-releases/20210329-california-legislators-introduce-bipartisan-effort-hold-social-media>>

(89) “AB-587 Social media companies: terms of service (2021-2022) - Status.” California Legislative Information Website <https://leginfo.ca.gov/faces/billStatusClient.xhtml?bill_id=20210220AB587>

(90) CAL. BUS. & PROF. CODE §22676(a).

(91) CAL. BUS. & PROF. CODE §22677(a).

(92) CAL. BUS. & PROF. CODE §22676(b).

(93) CAL. BUS. & PROF. CODE §22676(b)(3).

(94) CAL. BUS. & PROF. CODE §22677(a).

(95) CAL. BUS. & PROF. CODE §22677(a)(1).

(96) CAL. BUS. & PROF. CODE §22677(a)(3).

(97) CAL. BUS. & PROF. CODE §22677(a)(5).

(98) CAL. BUS. & PROF. CODE §22677(b)(2).

れることになる⁽⁹⁹⁾。

以上が偽情報等も対象の1つとするコンテンツモデレーションに係るカリフォルニア州法規制の概要であるが、これと同様の規制であるテキサス州法とフロリダ州法については、その成立直後から修正第1条に違反するという旨の主張がなされ、訴訟が提起されていることには注意が必要であろう⁽¹⁰⁰⁾。現時点においては連邦地方裁判所レベルでの判断が出されたにとどまっているが、今後これらの州法の合憲性がより上級の裁判所を舞台に争われていくことが予想され、今後も継続して注視していく必要があるだろう⁽¹⁰¹⁾。

新たな課題—結びにかえて—

これまで見てきたように、一部の州においては、政治広告に限らず、偽情報や誤情報の拡散にも焦点を当てた、州法による規制が導入されている。特に、プラットフォームに対し、自ら行うコンテンツモデレーションについて、その実効性を担保するために、手続の透明性を高めることに資する一定の内容を利用規約に含めることを義務付け、コンテンツモデレーションの実施状況について、一般に公開するよう求めた州法は、ソーシャルメディア上で拡散する偽情報や誤情報の拡散を防止し、それに対抗するべく正しい情報の周知をするという課題と無縁ではいられない我が国においても参考になるだろう。また、ポット規制についても、新しく進展する技術に素早く対応した規制事例として紹介した。

最後に、近時明らかになってきた新たな課題について指摘しておくことにしたい。オンラインプラットフォームに注目したとき、広告規制が厳しくなったことで、それをすり抜けようとする動きが出てきていることが徐々に明らかになってきている。

それは、インフルエンサーの存在である。ここでいうインフルエンサーとは、ソーシャルメディア上で数多くのフォロワーを抱えており、投稿や情報発信による影響力が大きい存在を指す。近時においてインフルエンサーの存在感が増してきたのは、彼らの影響力をマーケティング戦略に利用する「インフルエンサーマーケティング」を企業が積極的に活用するようになったためであるが、2020年大統領選挙以降、政治における利用も見られるようになってきたことが指摘されている⁽¹⁰²⁾。

例えば、2020年の大統領選挙では、ジョー・バイデン（Joseph Robinette Biden, Jr.）候補（当時）の孫娘が約600万人のフォロワーを抱えるInstagramのアカウントを通じて、Z世代と政治について議論を行ったことが話題を呼んだ⁽¹⁰³⁾。さらには、規制が強化されつつあるインターネット広告規制を逃れるために、政治運動にインフルエンサーを使用する例が増えてきたこと

⁽⁹⁹⁾ CAL. BUS. & PROF. CODE §22677(b)(1).

⁽¹⁰⁰⁾ NetChoice, LLC v. Moody, 546 F. Supp. 3d 1082, 2021 U.S. Dist. LEXIS 121951; Netchoice, L.L.C. v. Paxton, 49 F.4th 439, 2022 U.S. App. LEXIS 26062.

⁽¹⁰¹⁾ これらの訴訟の内容を紹介したものとして、水谷 前掲注(82), p.29 以下を参照。

⁽¹⁰²⁾ 米国における政治運動でのインフルエンサーの活用を研究したものとして、Anastasia Goodwin et al., “Social Media Influencers and the 2020 U.S. Election: Paying ‘Regular People’ for Digital Campaign Communication,” 2020.10.14. Center for Media Engagement Website <<https://mediaengagement.org/research/social-media-influencers-and-the-2020-election/>> がある。

⁽¹⁰³⁾ Bianca Betancourt, “Kaia Gerber Hosted Naomi and Natalie Biden for an Election Q&A on Instagram,” 2020.10.7. Harper’s BAZAAR Website <<https://www.harpersbazaar.com/celebrity/latest/a34290231/kaia-gerber-natalie-naomi-biden-ig-chat/>>

が報告されている⁽¹⁰⁴⁾。つまり、インフルエンサーの行う投稿は、いわゆる“広告”ではないものの、スポンサーから資金の提供を受けて、一定の内容の投稿や配信を行う以上、事実上は広告と同じ構造がそこには存在することになる。今後、インフルエンサーを活用した政治活動にも、ソーシャルメディア上に掲載される広告と同様に巨額の資金が流れ込み、インターネット上に掲載される政治広告と同様の問題を繰り返すことになるのか。もしそうであれば、そのような事態にどのように対処していくべきであるのか。今後の動向を見守ることにしたい。

(こくぼ まさとし
慶應義塾大学大学院法学研究科研究員)

※ 本稿脱稿後の2022年11月に、インターネット広告に係る開示要件の表示を義務化するためにFEC規則を改正することが検討されているとの情報に接した⁽¹⁰⁵⁾。本改正の動向についても注視が必要だろう。

(104) 渡辺将人「デジタル技術と政治の新潮流（前編）インフルエンサー選挙とは何か」2021.11.8. 笹川平和財団ウェブサイト <https://www.spf.org/jpus-insights/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail_107.html>

(105) 開示要件を課す対象をソーシャルメディアやストーリーミングサービス上に有償で掲載される政治広告に拡張することをFECが検討していると報じられている。Lachlan Markay, “FEC targets digital ad disclosure,” 2022.11.11. AXIOS Website <<https://www.axios.com/2022/11/11/fec-targets-political-digital-ad-disclosure>>