

# 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	EU 域内の国民投票運動におけるオンライン広告規制の動向 —政治広告の透明性の確保及び偽情報対策の観点から—
他言語論題 Title in other language	Trends in Regulations of Online Advertising for Referendum Campaigns in the EU: From the Perspective of Transparency in Political Advertising and Countermeasures against Disinformation
著者 / 所属 Author(s)	南 亮一 (MINAMI Ryoichi) / 憲法調査室主幹
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	129-159
ISBN	978-4-87582-906-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	国民投票、外国憲法：ヨーロッパ
摘要 Abstract	EU 域内の国民投票運動におけるオンライン広告規制につき、偽情報対策の沿革、「EU 政治広告規制規則案」の経緯、内容及び審議経過と「2022 年偽情報対策行動規範」の概要を紹介する。

- \* 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。

# EU 域内の国民投票運動におけるオンライン広告規制の動向

## —政治広告の透明性の確保及び偽情報対策の観点から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 憲法調査室 南 亮一

### 目 次

はじめに

#### I EU 域内における政治分野でのオンライン上の偽情報対策の沿革

- 1 EUvsDisinfo によるロシアの偽情報に関する情報提供の開始
- 2 政策文書「オンラインの偽情報への取組—欧州のアプローチ」の策定
- 3 「選挙パッケージ」の策定
- 4 共同政策文書「偽情報に対抗する行動計画」の策定
- 5 2019 年欧州議会議員選挙の実施後の総括

#### II 欧州民主主義行動計画の策定

- 1 概要
- 2 欧州民主主義行動計画の 3 本柱の具体的内容

#### III EU 政治広告規制規則案

- 1 経緯
- 2 内容
- 3 審議経過

#### IV 2022 年偽情報対策行動規範

- 1 政策文書「偽情報に関する行動規範の強化についての欧州委員会のガイダンス」の内容
- 2 2022 年偽情報対策行動規範の策定の経緯及びその概要

おわりに

キーワード：偽情報、欧州議会議員選挙、政治広告、選挙運動規制、国民投票運動規制、オンライン広告規制

## 要 旨

- ① EU（欧州連合）域内の国民投票運動におけるオンライン広告規制は、政治広告の透明性確保のための施策の一環と位置付けられる。この施策の起源は、ロシアが進める偽情報キャンペーンに対抗する必要があるとして、2015年3月に欧州理事会が上級代表に対して戦略的コミュニケーションに関する行動計画の策定を指示したことである。これを受けて欧州委員会は、専用のウェブサイトによる情報提供（2015年9月）を皮切りに、「オンラインの偽情報への取組—欧州のアプローチ」（2018年4月）、「選挙パッケージ」（2018年9月）、「偽情報に対抗する行動計画」（2018年12月）といった政策文書に基づき、様々な施策に取り組んできた。
- ② 2020年12月3日、欧州委員会は、前年の欧州議会議員選挙におけるこれらの取組の総括を踏まえ、市民に力を与え、EU全域でより強じんな民主主義を構築するために策定した「欧州民主主義行動計画」を公表した。この行動計画は、a. 自由で公正な選挙及び強力な民主的参加の促進、b. 自由で独立したメディアの支援並びに c. 偽情報への対抗を3本柱とする。
- ③ 欧州委員会は、② a. の具体策の1つとして、オンラインを含む政治広告の透明性の確保を行うこととし、2021年11月25日に「政治広告の透明性及びターゲティングに関する欧州議会及びEU理事会の規則」の草案を公表した。この草案は、政治広告の透明性の確保のため、政治広告である旨、広告主等の身元等及びこれらを容易に検索できる場所を、オンラインを含む政治広告に表示することや、広告主の身元情報、政治広告サービスの費用に関する情報等を所管当局及び関係者の請求に応じて提供することを、政治広告サービス提供者に対して義務付けることなどをその内容とする。同規則案は2022年9月30日現在、欧州議会とEU理事会において審議中であり、欧州議会では幾つかの修正案が提案されている。
- ④ 欧州委員会は、② c. の具体策として、主要なオンラインプラットフォームや広告業界などにより2018年9月26日に合意された自主規範「偽情報に関するEU行動規範」を強化するために、政策文書「偽情報に関する行動規範の強化についての欧州委員会のガイダンス」を2021年5月26日に公表し、同行動規範の改定を促した。このガイダンスの内容を踏まえた「2022年偽情報に関する強化された行動規範」が2022年6月16日に公表された。その内容は、非収益化、政治広告の透明性等8つの分野における44のコミットメントと128の措置が含まれており、これらの措置を実施するために6か月の準備期間が用意されている。

## はじめに

EU（欧州連合）域内の国民投票運動におけるオンライン広告規制は、政治広告の透明性確保のための施策の一環と位置付けられる<sup>(1)</sup>。この施策の起源は、2015年3月に欧州理事会（European Council）<sup>(2)</sup>が、ロシアが進める偽情報キャンペーンに対抗する必要があるとして、上級代表（High Representative）<sup>(3)</sup>に対し、加盟国及びEU諸機関と協力の上、戦略的コミュニケーションに関する行動計画の策定を指示<sup>(4)</sup>したことである（I 1を参照）。

その後、EUでは様々な偽情報対策のための施策が講じられ、欧州委員会（European Commission）<sup>(5)</sup>は、2020年12月3日、その成果を総括した上で、2024年の欧州議会（European Parliament）<sup>(6)</sup>議員選挙での適用を念頭に置いて、「欧州民主主義行動計画」<sup>(7)</sup>を公表した。そして、この計画の下、同委員会は、EU域内の国民投票におけるオンライン広告規制の根拠規定とすることを目指し、2021年11月25日に「政治広告の透明性及びターゲティングに関する欧州議会及びEU理事会（Council of the European Union）<sup>(8)</sup>の規則」の草案（以下「EU政治広告規制規則案」）<sup>(9)</sup>を公表した。

本稿は、EU域内の国民投票運動におけるオンライン広告規制の経緯及びその内容を解説するため、EU域内における政治広告の透明性の確保及び政治分野でのオンライン上の偽情報対策の起源となった一連の偽情報対策の沿革を概観し（I）、EU政治広告規制規則案の策定を含む、EU域内における政治広告の透明性の確保及びオンライン上の偽情報対策に関する政策文書である「欧州民主主義行動計画」を説明した上で（II）、EU政治広告規制規則案の策定

\* 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) 国民投票の結果に影響を与える可能性のあるメッセージの宣伝や拡散などが、透明性確保の対象である政治広告の概念に含まれているためである（III 2(1)を参照）。
- (2) EU各国首脳、欧州理事会議長及び欧州委員会（後掲注(5)）委員長により構成される、EUにおける政治レベルの最高協議機関である。会合が通常年4回開催され、一般的政治指針を策定するほか、共通外交安全保障政策の共通戦略を決定する。「欧州連合（EU）」2021.6.22. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/data.html>>
- (3) 正式名称は「EU外務・安全保障政策担当上級代表（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy）」であり、EUにおける外務大臣に相当する役職である。リスボン条約（2009年12月1日発効）で新設された。上級代表は、EU理事会（後掲注(8)）のうちの外務理事会の議長を務めるほか、欧州委員会（後掲注(5)）の副委員長も兼任する。外交、安全保障、通商、開発、人道援助、国際交渉などのEUの対外政策を連携させ、より効率的で一貫した行動が取れるようにするという任務がある。「EUを代表するのは誰ですか？」2012.5.25. EU MAG ウェブサイト <<https://eumag.jp/questions/f0512/>>
- (4) General Secretariat of the Council, “European Council meeting (19 and 20 March 2015) - Conclusions,” 2015.3.20, p.5. <<https://www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf>>
- (5) 加盟国の合意に基づき欧州議会（後掲注(6)）の承認を受けた委員（各国1人の計27人。任期は5年）で構成される、EUの執行機関である。省庁に相当する「総局」に分かれ、政策、法案の提案、EU諸規則の適用の監督、EU理事会決定等の執行を行う。「欧州連合（EU）」前掲注(2)を参照。
- (6) 特定分野の立法におけるEU理事会との共同決定権、EU予算の承認権、新任欧州委員の一括承認権等を有する、EUの諮問・共同決定機関（定員705人）である。同上を参照。
- (7) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: On the European democracy action plan,” COM(2020) 790 final, 2020.12.3. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>>
- (8) EU各国の閣僚級代表により構成されるEUの主たる決定機関であり、外務理事会、総務理事会、経済・財政理事会など分野ごとに開催される。「欧州連合（EU）」前掲注(2)を参照。
- (9) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising,” COM(2021) 731 final, 2021.11.25. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0731&from=EN>>



の経緯、内容及び審議経過を詳述する(Ⅲ)。その上で、我が国の国民投票運動におけるオンライン広告規制の議論において偽情報対策が取り上げられている<sup>(10)</sup>ことに鑑み、EU域内の政治分野におけるオンライン上の偽情報対策のための自主規範として策定された「2022年偽情報に関する強化された行動規範」<sup>(11)</sup>(以下「2022年偽情報対策行動規範」)についても、その策定の経緯及びその内容を概説する(Ⅳ)。

## I EU域内における政治分野でのオンライン上の偽情報対策の沿革

### 1 EUvsDisinfoによるロシアの偽情報に関する情報提供の開始

前述のとおり、EUのオンライン上の偽情報対策に関する取組は、2015年3月の欧州理事会の指示に基づき、同年9月1日から東方戦略的コミュニケーションタスクフォース(East StratCom Task Force: ESTF)が活動を開始したことに始まる<sup>(12)</sup>。

ESTFによれば、この欧州理事会の指示の背景には、2014年のロシアによるウクライナ侵攻の際、ウクライナの国際社会における立場を弱め、疑念と混乱を招くためにロシアが行った偽情報キャンペーンがあるという。ウクライナ東部でウクライナ軍が少年を磔(はりつけ)にする虚偽の映像と、同じくウクライナ東部でウクライナ軍の砲撃によって女性が死亡した虚偽の映像をロシアの支配下のテレビ局が流したとされる。また、ロシア政府当局者とロシアのメディアは、ウクライナ上空においてマレーシア航空MH17便がロシアのミサイルによって撃墜された事件をめぐる何十もの異なった、互いに矛盾した話を流したとされる。EU自体も偽情報キャンペーンの標的となり、EUがウクライナの強制収容所の建設資金を提供しているという偽情報も流されたというのである<sup>(13)</sup>。

2015年3月19・20日に開催された欧州理事会では、対外関係の議題の中で「ロシア／ウクライナ」というテーマが設定された。その中で、ロシアによる偽情報キャンペーンに対抗するため、上級代表に対し、加盟国及びEU諸機関と協力して、戦略的コミュニケーションに関する行動計画を6月までに策定することを要請した。その上で、「コミュニケーションチームの設置は、この点に関する最初の一步である」と、戦略的コミュニケーションチームの設置について言及した<sup>(14)</sup>。

この指示に基づき、コミュニケーション、ジャーナリズム及びロシア研究の専門家により、欧州対外活動庁(European External Action Service)<sup>(15)</sup>の下にESTFの立ち上げチームとして東方戦略的コミュニケーションチーム(East StratCom Team: ESCT)が設置された<sup>(16)</sup>。ESCTは、

(10) 例えば、第208回国会衆議院憲法審査会議録第15号 令和4年6月2日を参照。

(11) “The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022.” European Commission Website <<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87585>>

(12) “TO CHALLENGE RUSSIA’S ONGOING DISINFORMATION CAMPAIGNS: THE STORY OF EUVSDISINFO,” *News and analysis*, 2020.4.22. EUvsDiSiNFO Website <<https://euvsdinfo.eu/to-challenge-russias-ongoing-disinformation-campaigns-the-story-of-euvsdinfo/>>

(13) *ibid.*

(14) General Secretariat of the Council, *op.cit.*(4), pp.4-5.

(15) リスボン条約に基づき2011年1月に正式発足した、EUの外務省に相当する機関である。職員は、欧州委員会、EU理事会事務局、加盟国政府関係者によって構成され、役員会(Corporate Board)の下に、地域・機能ごとに分かれた局があり、EUの外交政策を立案し、執行する。「欧州連合(EU)」前掲注(2)を参照。

(16) East StratCom Team, “Action Plan on Strategic Communication (Ref. Ares(2015)2608242),” 2015.6.22, p.1. European Union External Action Website <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action\\_plan\\_on\\_strategic\\_communication.docx\\_eeas\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_on_strategic_communication.docx_eeas_web.pdf)>

加盟国及び EU 諸機関との協力により、2015 年 6 月 22 日、「戦略的コミュニケーションに関する行動計画」<sup>(17)</sup> を策定した。この行動計画では、その目的として、①東方近隣諸国に対する EU の政策及び価値観の効果的な伝達及び促進、②独立系メディアの支援を含むメディア環境全般の強化、③外部要因による偽情報活動に対する公衆の認識の向上及び偽情報活動を予見し対応する EU の能力の向上、の 3 つを挙げている。

ESTF は、2015 年 9 月 1 日にブリュッセルで活動を開始し、上記③に関しては、偽情報に対抗することを目的とする EUvsDisinfo というウェブサイトを立て上げた<sup>(18)</sup>。EUvsDisinfo は、ESTF の主力プロジェクトと位置付けられ、EU、EU 加盟国及び近隣諸国に影響を与えるロシアの偽情報キャンペーンを適切に予測し、これに対処・対応するための様々な情報提供を行っている<sup>(19)</sup>。この EUvsDisinfo による情報提供は、欧州を意図的に狙って発信された多くの偽情報を発見し、ロシアの偽情報の影響に関する意識を大きく高めたとされる<sup>(20)</sup>。

## 2 政策文書「オンラインの偽情報への取組—欧州のアプローチ」の策定

このように、ロシアによる偽情報活動に対抗するために EU が当初採用した方策として、EU に関する偽情報 (disinformation) に対し、正しい情報を提供するとともに、提供のための基盤を整備することが行われた。

そのような中、欧州議会は、2017 年 6 月 15 日の決議において、欧州委員会に対し、「フェイクニュースに関する現状と法的枠組みを詳細に分析し、フェイクコンテンツの普及及び拡散を抑制するための法的介入の可能性を検証するよう」求めた<sup>(21)</sup>。欧州委員会は、2018 年 4 月 26 日に欧州議会、欧州理事会などに向けて発出した政策文書 (Communication) 「オンラインの偽情報への取組—欧州のアプローチ」<sup>(22)</sup> において、オンライン上の偽情報<sup>(23)</sup> への取組について、①オンラインのエコシステム (ecosystem)<sup>(24)</sup> をより透明で、信頼でき、かつ、説明可能なものにする、②選挙の過程を安全で回復力のある (resilient) ものにする、③教育及びメディアリテラシーの育成、④民主主義社会に不可欠な要素である質の高いジャーナリズム

(17) *ibid.*

(18) *News and analysis, op.cit.*(12)

(19) “About.” EUvsDiSiNfo Website <<https://euvsdisinfo.eu/about/>>

(20) High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats,” JOIN(2018) 16 final, 2018.6.13, p.2. <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint\\_communication\\_increasing\\_resilience\\_and\\_bolstering\\_capabilities\\_to\\_address\\_hybrid\\_threats.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_increasing_resilience_and_bolstering_capabilities_to_address_hybrid_threats.pdf)>

(21) European Parliament, “Online platforms and the Digital Single Market: European Parliament resolution of 15 June 2017 on online platforms and the digital single market (2016/2276(INI)),” P8\_TA(2017)0272, 2017.6.15, p.9. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0272\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0272_EN.pdf)>

(22) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Tackling online disinformation: a European Approach,” COM(2018)236 final, 2018.4.26. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>>

(23) この政策文書には、「偽情報とは、経済的な利益を得るため又は意図的に公衆を欺くために作成され、表示され、拡散される、検証可能なほど虚偽な、又は誤った情報であって、公共の害を引き起こすおそれがあるものとして理解されている」(*ibid.*, pp.3-4) と記されている。

(24) エコシステムとは本来、生物とその環境の構成要素を 1 つのシステムとして捉える「生態系」を意味する科学用語であるが、経営・IT 分野においては、そこから転じて、複数の企業が商品開発や事業活動などでパートナーシップを組み、互いの技術や資本をいかしながら、開発業者、代理店、販売店、宣伝媒体、さらには消費者や社会を巻き込み、業界の枠や国境を越えて広く共存共栄する仕組みを意味する用語となったものである。大迫秀樹「知恵蔵「エコシステム」の解説」コトバンクウェブサイト <<https://kotobank.jp/word/エコシステム-185508>>

の支援並びに⑤戦略的コミュニケーションを通じた内外の偽情報の脅威への対抗の、5つの行動をする予定であることを示した。そして、これらの行動は、オンラインプラットフォーム<sup>(25)</sup>の利用者の個人データの保護を強化する一般データ保護規則(GDPR)<sup>(26)</sup>を補完するものであると述べた。さらに、全ての関係者に対し、この問題に適切に対処するための努力を大幅に強化するよう要請した。

また、偽情報の作成、増幅(amplification)及び拡散を可能にするメカニズムが、既存のプラットフォームのエコシステムにおける透明性及び追跡可能性の欠如と、コンテンツ表示の順位付けのアルゴリズム及びオンラインの広告モデルの影響に、それぞれ依存している、との理解を示していた。そこで欧州委員会は、偽情報から利用者を保護するために迅速かつ効果的な行動を取ることをオンラインプラットフォームに求めるため、オンラインプラットフォームと広告業界が次の9つの目標を達成することをコミットする「行動規範 (Code of Practice)」の策定を支援するとした<sup>(27)</sup>。

- ① とりわけ偽情報の提供者(purveyors)の収入を減らし、政治広告(political advertising)のためのターゲティング<sup>(28)</sup>の選択肢を減らすための、広告掲載の審査(scrutiny)の大幅な改善を行うこと。
- ② 広告付きコンテンツ(sponsored content)、とりわけ政治広告及び争点型広告(issue-based advertising)に関する透明性を確保すること。この透明性は、広告付きコンテンツに関するあらゆる情報が提供されるリポジトリ(repositories)により補完されるものとする。
- ③ 偽アカウント(fake accounts)を閉じるための努力を強化し、その有効性を示すこと。
- ④ 客観的な基準を基にし、かつ、ジャーナリズムの原理及び過程、メディアの所有に関する透明性並びに身元確認に基づきニュースメディア団体により裏付けられた、コンテンツの根拠の信頼性(trustworthiness)の指標により、ユーザーがコンテンツを評価しやすくすること。
- ⑤ 信頼性のあるコンテンツの見つけやすさの改良により、偽情報を見えにくくすること。
- ⑥ ボット(bot)<sup>(29)</sup>に対する分かりやすいマーキングシステム及びルールを設け、ボットの活動

<sup>(25)</sup> 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をいう。総務省編『情報通信白書—ICT白書—平成29年版』2017.7, p.35. <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/pdf/n1300000.pdf>> European Commission, *op.cit.* (22), p.2 では、オンラインプラットフォームの中でも、特にソーシャルメディア、動画共有サービス、検索エンジンが、オンライン上の偽情報の拡散及び増幅に重要な役割を担っているとする。

<sup>(26)</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) この規則は、EU域内における個人データ保護の枠組みを定めるものであり、国内立法がなくとも加盟国に直接適用される。この規則の制定経緯及び内容については、島村智子「【EU】一般データ保護規則 (GDPR) の適用開始」『外国の立法』276-1号, 2018.7, pp.2-5. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11117153\\_po\\_02760101.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11117153_po_02760101.pdf?contentNo=1)>を参照。

<sup>(27)</sup> European Commission, *op.cit.* (22), pp.7-8.

<sup>(28)</sup> ここでいう「ターゲティング (targeting)」とは、選挙運動やマーケティングなどで、対象とする個人に関する情報を詳細に分析し、嗜好(しこう)や行動パターンを把握することによって、より効果的な戦略を構築する方法、すなわち「マイクロターゲティング」を指すものと考えられる。マイクロターゲティングの語義については、「デジタル大辞泉「マイクロターゲティング」の解説」コトバンクウェブサイト <<https://kotobank.jp/word/マイクロターゲティング-687545>>を参照。

<sup>(29)</sup> 特定の命令に従って自動的に作業を行う自動化プログラムのこと。ここでは、ツイッターにおいて、自動的につぶやきを発信するプログラムを指す。「日本大百科全書(ニッポニカ)「ボット」の解説」コトバンクウェブサイト <<https://kotobank.jp/word/ボット-13996>>



が人間とのやり取り (interactions) と混同されないことを確保すること。

- ⑦ コンテンツの発見及び別の視点を示す異なるニュースソースへのアクセスを容易にするため、カスタマイズされた双方向的なオンラインでの経験ができるようなツールを利用者に提供すること。また、簡単にアクセスできる偽情報の報告用ツールを提供すること。
- ⑧ オンラインサービスに、偽情報からの防護措置を、意図的に含めておくことを確保すること。これには、コンテンツの表示の優先順位を付けるアルゴリズムの挙動に関する詳細な情報及びテストする方法の開発などを含めなければならないこと。
- ⑨ 信頼の置けるファクトチェック団体及び学術研究機関 (academia) によるプラットフォームのデータへのアクセス、とりわけアプリケーション・プログラム・インターフェイス (API)<sup>(30)</sup> を経由してのアクセスを、利用者のプライバシー、企業秘密及び知的財産に留意しつつ、提供すること。

このような支援の取組は、2018年9月26日にオンラインプラットフォーム、主要なソーシャルネットワーク、広告者 (advertiser) 及び広告業界 (advertising industry) により合意がなされた「偽情報に関する EU 行動規範 (EU Code of Practice on Disinformation)」として結実した。この行動規範は、この政策文書の最初の具体的成果とされ、同年10月にオンラインプラットフォームの Facebook、Google、Twitter 及び Mozilla 並びに広告者及び広告業界が、2020年6月に TikTok が、それぞれ署名した<sup>(31)</sup>。

欧州委員会はまた、偽情報に関するファクトチェック、集合知及び監視能力の強化のため、独立した欧州のファクトチェッカーのネットワークの創設を支援するとした。このネットワークは、共通する作業方法の確立、ベストプラクティスの交換、合同ファクトチェックなどへの参加を可能な限り EU 全域をカバーして行うものであり、共同作業ができるように、ネットワーク上のオンラインツール (安全な共有スペースなど) を利用できるようにする<sup>(32)</sup>。さらに、独立した欧州のファクトチェッカーと関連学術研究者 (academic researchers) のネットワークを支援するため、「偽情報に関する安全な欧州オンラインプラットフォーム (secure European online platform on disinformation)」を立ち上げるとした<sup>(33)</sup>。

### 3 「選挙パッケージ」の策定

このように、EU の偽情報対策は、東方戦略的コミュニケーションタスクフォースによる情報提供、オンラインプラットフォームによる偽情報に関する行動規範の策定の支援、ファクトチェック活動の支援、メディアリテラシーの養成のような、情報提供や支援などといった方策から始まった。

欧州委員会のジャン＝クロード・ユンケル (Jean-Claude Juncker) 委員長 (当時) は、2018年9月12日に行った欧州議会における一般教書演説 (State of the Union) において、そこから更に

(30) アプリケーションソフトなどが、自らが持つ機能の一部を外部のアプリケーションソフトやウェブサービスから簡単に利用できるようにする仕組みのこと。「知恵蔵「API」の解説」コトバンクウェブサイト <<https://kotobank.jp/word/API-1354>>

(31) “Statement by Commissioner Gabriel on the Code of Practice on Online Disinformation,” 2018.9.26. European Commission Website <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement\\_18\\_5914/STATEMENT\\_18\\_5914\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_18_5914/STATEMENT_18_5914_EN.pdf)>; “Code of Practice on Disinformation,” 2018.9.26 (last update: 2022.11.17). *ibid.* <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/code-practice-disinformation>>

(32) European Commission, *op.cit.*(22), p.9.

(33) *ibid.*, p.10.



踏み込んだ提案を行った。すなわち、2019年5月に行われる欧州議会議員選挙について、「我々は自身の自由かつ公正な選挙を守らなければならない」とし、そのために「第三国又は民間の関係者による操作から我々の民主的な過程を一層保護するための新たなルールを提案する」と述べた<sup>(34)</sup>。さらに欧州委員会は、最近の事例から、選挙の信頼性及び正統性を失わせることを目的とした大量のオンライン偽情報キャンペーンにより、市民が標的にされる危険性があることが分かり、選挙インフラや選挙情報システムに対する攻撃はハイブリッドな脅威<sup>(35)</sup>であり、対処が必要であるとした上で、2019年の欧州議会議員選挙に先立って、欧州の民主主義の回復力を強化し、透明性と外国の干渉から選挙の過程を保護するために作られたオフラインのルールがオンラインでも適用されるようにすることが不可欠とした<sup>(36)</sup>。

この提案は、「選挙パッケージ (electoral package)」<sup>(37)</sup> と呼ばれる次の6つの措置により構成される<sup>(38)</sup>。

- ① 選挙管理協力ネットワーク、オンラインの透明性、サイバーセキュリティ事故からの保護及び偽情報キャンペーンとの闘いに関する勧告
- ② オンラインによる政治広告及びターゲティングの透明性を一層高めることの奨励
- ③ 国内当局、政党及びメディアがネットワーク及び情報システムをサイバーセキュリティ上の脅威から保護するための対策を講じること。
- ④ 欧州データ保護法令の適用に関するガイダンスの実施
- ⑤ 欧州政党(European political parties)の資金調達に関するルールの厳格化のための法改正
- ⑥ サイバーセキュリティのリソース及び専門知識を蓄積するための規則

この選挙パッケージは、一般データ保護規則や2で述べたようなオンライン上の偽情報に取

<sup>(34)</sup> Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2018,” 2018.9.12, p.11. European Commission Website <[https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-brochure\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-brochure_en.pdf)>

<sup>(35)</sup> ハイブリッドな脅威の定義について、EUでハイブリッドな脅威に対抗するための枠組みを最初に設定した共同政策文書「ハイブリッドな脅威に対抗するための共同枠組み—EUの対応— (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council, Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union response,” JOIN(2016)18 final, 2016.4.6. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=en>>)」には、次のとおり記述されている。「ハイブリッドな脅威の定義は様々であって、その進化する性質に対応するためにも柔軟である必要はあるが、この概念は、強制的な活動と破壊的な活動、外交、軍事、経済、技術などにおける公式な手段と非公式な手段が互いに入り混じったものであって、正式に宣戦された戦争の状態になっていない状況において特定の目的を達成するため、整えられた方法により国家又は非国家の主体が用いることができるものを捉えることを意図する。通常、ターゲットのぜい弱性を悪用し、意思決定過程を遅らせるあいまいさを生み出すことに重点が置かれる。大規模な偽情報キャンペーンは、政治的な物語を操作し、代わって行う者を過激化し、勧誘し、指揮することで、ハイブリッドな脅威の手段となり得る。」(p.1)

<sup>(36)</sup> European Commission, “State of the Union 2018: European Commission proposes measures for securing free and fair European elections,” *European Commission - Press release*, 2018.9.12, pp.1-2. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_18\\_5681/IP\\_18\\_5681\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_18_5681/IP_18_5681_EN.pdf)> なお、その具体的な内容については、同日に発出された声明「自由で公正な欧州選挙の保障 (*idem*, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Securing free and fair European elections,” COM(2018) 637 final, 2018.9.12. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0637&from=EN>>)」に記されている。

<sup>(37)</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Report on the 2019 elections to the European Parliament,” COM(2020) 252 final, 2020.6.19, p.2. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0252&from=EN>>

<sup>(38)</sup> European Commission, “State of the Union 2018: European Commission proposes measures for securing free and fair European elections,” *op.cit.*<sup>(36)</sup>

り組むための継続的な措置など、欧州委員会が実施しているその他の措置を補完するものとされる。なお、「選挙」パッケージとは呼ばれているが、これらの措置は、欧州議会議員選挙だけでなく、各加盟国において行われるその他の選挙及び国民投票（referendum）への適用も望まれるとされている<sup>(39)</sup>。

選挙パッケージのうち、本稿のテーマに関係する①及び②については、2018年9月12日付けの欧州委員会の勧告「欧州議会議員選挙における選挙管理協力ネットワーク、オンラインの透明性、サイバーセキュリティ事故からの保護及び偽情報キャンペーンとの闘いに関する勧告」<sup>(40)</sup>として公表されており、a. 各加盟国の関係機関による選挙管理協力ネットワークの構築、b. 欧州議会議員選挙を控えての加盟国による有料オンライン政治広告の透明性の奨励等、c. 欧州議会議員選挙に伴う個人データ保護法令違反に対する適切な制裁、d. 欧州議会議員選挙におけるサイバーセキュリティ対策、e. 選挙の透明性を高め、選挙に対する信頼を構築することを目的とした啓発活動の実施の5項目について提言された<sup>(41)</sup>。

#### 4 共同政策文書「偽情報に対抗する行動計画」の策定

##### (1) 策定までの経緯

2018年3月22日、欧州理事会は、同月に英国ソールズベリーで発生した、ロシア軍情報機関の元幹部セルゲイ・スクリパリ（Sergei Skripal）氏とその娘が神経剤で襲撃された事件<sup>(42)</sup>（ソールズベリー事件）を「可能な限り強い言葉で非難し、生命を脅かされた全ての人々に深い哀悼の意を表し、進行中の捜査に支援を提供する」とした。その上で、ロシア連邦の犯行の可能性が高いとの英国政府の評価に同意し、さらに、「共通の安全保障に対するこの重大な挑戦に直面している英国に対し、無条件に連帯する」とした。そして、ハイブリッドな脅威に対処する能力を引き続き強化していく作業を進めるよう欧州委員会と上級代表に命じ、同年6月の欧州理事会までにその進捗を報告するよう要請した<sup>(43)</sup>。

この要請に基づき、欧州委員会と上級代表は、同年6月13日に発表した共同政策文書<sup>(44)</sup>において、これまでの進捗状況を報告した上で、「欧州対外活動庁と欧州委員会は、EU内外か

<sup>(39)</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Securing free and fair European elections,” COM(2018) 637 final, *op.cit.*(36), p.4.

<sup>(40)</sup> European Commission, “Commission Recommendation of 12.9.2018 on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament,” C(2018) 5949 final, 2018.9.12. <[https://cyberpolicy.nask.pl/wp-content/uploads/2018/09/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949\\_en.pdf](https://cyberpolicy.nask.pl/wp-content/uploads/2018/09/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf)>

<sup>(41)</sup> *ibid.*, pp.7-9.

<sup>(42)</sup> この事件は、英国における2019年2月の2019年テロ対策及び国境警備法（Counter-Terrorism and Border Security Act 2019 c.3.）制定の契機の一つとなった。芦田淳「【イギリス】テロ対策及び国境警備法の成立」『外国の立法』279-1号, 2019.4, p.16. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11265426\\_po\\_02790107.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11265426_po_02790107.pdf?contentNo=1)> また、EU外務理事会（EU理事会のうちの1つで、議長は上級代表（前掲注(3)参照）が務める。前掲注(8)参照）は、2018年3月19日、この事件に関する声明を発表した。声明では、事件を強く非難するとともに、ロシアに対し、英国と国際社会（international community）が提起する疑問に即答することと、この事件で使用されたとされる神経剤「ノビチョク」の開発計画の全貌を即座に化学兵器禁止機関（Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons: OPCW）に開示することを要求した。“Statement by the Foreign Affairs Council on the Salisbury attack,” *Council of the EU-Statements and remarks*, 2018.3.19. Council of the EU Website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/19/statement-by-the-foreign-affairs-council-on-the-salisbury-attack/>>

<sup>(43)</sup> General Secretariat of the Council, “European Council meeting (22 March 2018) - Conclusions,” 2018.3.23, p.4. <<https://www.consilium.europa.eu/media/33457/22-euco-final-conclusions-en.pdf>>

<sup>(44)</sup> High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, *op.cit.*(20)

ら発せられる偽情報に対処し、外国政府による敵対的偽情報の作成とハイブリッドな干渉を抑止するための戦略的コミュニケーションに関するより体系的な協力関係を構築するため、それぞれの権限の範囲内で一緒に活動を行う」と述べた。さらに、「敵対者 (hostile actors) が行う偽情報キャンペーンの複雑さに対処するための EU の取組が十分に拡充するよう、戦略的コミュニケーションタスクフォース 3 機関<sup>(45)</sup> によって実行される活動を、ツールや資源の面からより一層支援するための方法を検討する」とも述べた<sup>(46)</sup>。この共同政策文書を受け、欧州理事会は同月 28 日に、欧州対外活動庁と欧州委員会に対し、この共同政策文書に基づく具体的な提案を含む行動計画を、同年 12 月までに提示するよう要請した<sup>(47)</sup>。

また、欧州理事会は、同年 10 月 18 日の会合でも、オンライン上の偽情報対策について次のように触れている。すなわち、欧州理事会は、来る欧州議会議員選挙の場合も含め、基本権を十分に尊重した上で、EU の民主主義システムを保護し、偽情報と闘うための対策を求めているとした上で、12 月に提示される行動計画に期待するとした<sup>(48)</sup>。

共同政策文書「偽情報に対抗する行動計画」<sup>(49)</sup> は、このような経緯で策定され<sup>(50)</sup>、同年 12 月 5 日に発表された。

## (2) 内容

この行動計画は、欧州委員会の既存の取組と東方戦略的コミュニケーションタスクフォースの活動を基盤として策定されたものであり、欧州委員会と上級代表が、欧州対外活動庁の支援を得て、加盟国及び欧州議会と協力して実施する行動を定めたものである<sup>(51)</sup>。

偽情報への対処には、対ハイブリッド部門、サイバーセキュリティ部門、インテリジェンス及び戦略的コミュニケーションのコミュニティ部門、データ保護部門、選挙部門、法執行

(45) 東方戦略的コミュニケーションタスクフォース (I 1 参照)、西方バルカン諸国タスクフォース (Task Force for the Western Balkans) 及びアラビア語圏向け南方専任タスクフォース (dedicated Task Force South for the Arab-speaking world) を指す。 *ibid.*, p.2.

(46) *ibid.*, p.7.

(47) General Secretariat of the Council, "European Council meeting (28 June 2018) - Conclusions," 2018.6.28, p.6. <<https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>>

(48) General Secretariat of the Council, "European Council meeting (18 October 2018) - Conclusions," 2018.10.18, p.3. <<https://www.consilium.europa.eu/media/36775/18-euco-final-conclusions-en.pdf>>

(49) High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, "Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan against Disinformation," JOIN(2018) 36 final, 2018.12.5. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0036&from=en>>

(50) なお、行動計画の「はしがき (introduction)」(pp.1-3) では触れられていないが、2018 年 10 月 25 日に欧州議会が「ケンブリッジ・アナリティカ社による Facebook のユーザー情報の利用とデータ保護における影響」という決議 ("European Parliament resolution of 25 October 2018 on the use of Facebook users' data by Cambridge Analytica and the impact on data protection (2018/2855(RSP)),") 2018.10.25. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0433&from=EN>>を行った。この決議には、次の条項が含まれている。「EU の選挙を操作するあらゆる企てに対抗し、かつ、偽情報を拡散するアカウント及びウェブサイトの広告収入を途絶させるためにオンラインプラットフォームに適用するルールを強化することの緊急性を強調し、オンラインプラットフォームと広告業界が 2018 年 10 月 16 日に欧州委員会に提出した全ての加盟国が偽情報と闘うための具体策を定めた単一のロードマップ (筆者注: 「偽情報に関する EU 行動規範 (I 2 参照)」を指す。) を歓迎する。オンラインプラットフォームに対し、透明性のあるルールを適用してボットによって共有されたコンテンツを表示し、偽アカウントの削除を迅速化し、違法コンテンツを作成している者の詳細情報を提供せよとの裁判所の命令を遵守し、独立したファクトチェッカー及び学術研究機関と協力して大きな影響力を持つ偽情報をユーザーに知らせ、可能であれば誤りを訂正することを要請する。」

(51) High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, *op.cit.*(49), p.1.



部門及びメディア所管部門を含む、政府の全ての部門を動員した、政治決断と統一行動が必要とされる。また、世界中の志を同じくするパートナーとの緊密な協力の下に行われるべきであり、そのためには、EU 各機関、加盟国、市民社会、民間セクター、とりわけオンラインプラットフォームが緊密に協力する必要があるとする。その上で、対応策として、①偽情報を探知し、分析し、摘発する（expose）加盟国の機関の能力の向上、②偽情報への協調的及び共同での対応の強化、③偽情報に対処するための民間部門の動員並びに④偽情報をもたらす脅威に対する社会の回復力向上のための一般市民の意識向上の4つの柱を立てた<sup>(52)</sup>。具体的には次のとおりである<sup>(53)</sup>。

- ① 偽情報を探知し、分析し、摘発する加盟国の機関の能力の向上
  - a. EU 機関及び加盟国内でのデジタルツール、データ分析スキル及び専門スタッフへの投資
  - b. 偽情報の範囲及び影響の評価
- ② 偽情報への協調的及び共同での対応の強化
  - a. EU 機関及び加盟国によって構成される緊急警報システム（Rapid Alert System: RAS）の創設
  - b. RAS による偽情報キャンペーンに関する警報の提供、知見の共有及び協調的な対応の促進
- ③ 偽情報に対処するための民間部門の動員
  - a. 偽情報に関する EU 全域の行動規範<sup>(54)</sup> のオンラインプラットフォーム等への適用
  - b. Google、Facebook、Twitter 及び Mozilla などの主要インターネット企業が a. の行動規範に署名済み<sup>(55)</sup> であること。
  - c. 2019 年 1 月からの定期報告及び不満足な結果の場合の規制措置を可能とすること。
- ④ 偽情報をもたらす脅威に対する社会の回復力向上のための一般市民の意識向上
  - a. EU とその近隣諸国における一般市民を対象としたキャンペーンなどの開催
  - b. 偽情報の特定及び摘発への市民社会の積極的な参加
  - c. 独立したメディア及びファクトチェッカーへの支援

## 5 2019 年欧州議会議員選挙の実施後の総括

以上のとおり、2019 年 5 月の欧州議会議員選挙の実施に向け、2018 年 9 月には自由かつ公正な選挙の保障のための対策として選挙パッケージが、同年 12 月には偽情報に対抗する行動計画が、それぞれ策定された。2020 年 6 月 19 日に公表された欧州委員会の政策文書「2019 年の欧州議会議員選挙に関する報告書」<sup>(56)</sup> では、選挙パッケージは、偽情報に対抗する行動計画と連携して、選挙プロセスの完全性とそれに対する有権者の信頼性の確保に貢献し、選挙への

<sup>(52)</sup> *ibid.*, p.5.

<sup>(53)</sup> “Action Plan against Disinformation (#EUvsDisinfo),” 2019.3. European Union External Action Website <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/disinformation\\_factsheet\\_march\\_2019\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/disinformation_factsheet_march_2019_0.pdf)>

<sup>(54)</sup> 偽情報に関する EU 行動規範（I 2 参照）を指す。

<sup>(55)</sup> I 2 で言及したとおり、2018 年 10 月にオンラインプラットフォームの Facebook、Google、Twitter 及び Mozilla 並びに広告者及び広告業界が、2020 年 6 月に TikTok が、それぞれ署名した。

<sup>(56)</sup> European Commission, *op.cit.*<sup>(37)</sup>



信頼性が向上した、と評価した<sup>(57)</sup>。また、裏金(dark money)、サイバー攻撃、偽情報、誤情報(misinformation)、誤解を招くオンライン上の行動、操作的で分裂を招くような話(narratives)、偽造、虚偽表示、詐欺、個人データの悪用及び非合法的なマイクロターゲティングによる選挙妨害や選挙への干渉という問題に取り組むためのツールキットを提供したとも評価された<sup>(58)</sup>。

ただ、偽情報に対抗する行動計画に含まれている「偽情報に関する EU 行動規範」(I 2 参照)については、偽情報に関するプラットフォームの方針についての透明性を高める機会を提供し、プラットフォームによる偽情報対策を促進する役割を果たした<sup>(59)</sup>ものの、十分なものとは言えなかったと評価した。全てのプラットフォームが欧州議会議員選挙の前に全ての加盟国に広告ライブラリー(ad library)<sup>(60)</sup>を設置していたわけではなかったこと、この広告ライブラリーが十分に完成されたものではなかったこと、加盟国当局などの関係機関がその監視機能を行ったり、研究者がアーカイブを分析したりするために容易にアクセスできなかったことがその理由とされる。これらの点については、将来の選挙を視野に入れて進展を図る必要があると結論付けた<sup>(61)</sup>。

また、オンラインプラットフォームが定める利用規約のうちの幾つかに問題があり、特に、選挙の直前に利用規約が変更されたことに対して政党が対応することが困難であったとの指摘や、広告を一覧表にすることやオンライン政治広告のための支出をウェブサイト上で開示することなどの更なる透明化のための行動を政党が取らなかったとの指摘があった<sup>(62)</sup>。

さらに、欧州委員会が2020年9月10日に公表した評価報告書によれば、この行動規範には、①オンラインプラットフォーム間及び加盟国間での一貫性のない不完全な適用、②統一された定義の欠如、③行動規範に定められるコミットメントの適用範囲に幾つかの不一致が存在すること、

(57) 選挙の信頼性を2018年9月と2019年6月で比較したところ、ギリシアで18ポイント上昇して80%に、リトアニアで14ポイント上昇して78%に、ルーマニアで14ポイント上昇して65%に、そしてスペインで12ポイント上昇して77%になったとのことである。ibid., p.2 参照。

(58) ibid., p.18.

(59) 具体的には、行動規範に署名した主なオンラインプラットフォームが政治広告の透明性及び公開を強化するシステムを導入し、全ての政治広告について、広告付きコンテンツであることと、候補者、政党又は広告主(sponsor)を明確に表示することが要件に含められた。また、配信された全ての政治広告を収納するためのオンラインリポジトリ(広告ライブラリー)が構築され、ユーザーや研究者がカスタマイズした検索を行うためAPI(前掲注30参照)が利用された。これらにより、関係者が各加盟国において異なる広告者により出稿された政治広告の量と予算のみならず、インプレッション数(広告がオンラインで表示された回数に相当するもの)及び基本的なターゲティングの基準(年齢、性別及び位置情報(location))に関する詳細な情報を収集することができるようになった。さらに、署名したオンラインプラットフォームが、虚偽又は誤解を招く情報のリーチと影響とを人為的に増幅する操作技術を用いるアカウントに対して措置を講じることなどにより、第三諸国(third countries)とEU域内から発信された数千のアカウント、ページ及びグループ(groups)が、様々なプラットフォームから削除された。European Commission, "Commission Staff Working Document: Assessment of the Code of Practice on Disinformation: Achievements and areas for further improvement," SWD(2020) 180 final, 2020.9.10, p.5. <[https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=69212](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69212)> なお「リーチ」とは、テレビやインターネット上の広告が、訴求対象となる人々の目にとまることをいう。「デジタル大辞泉「リーチ」の解説」コトバンクウェブサイト <<https://kotobank.jp/word/リーチ-23237>>

(60) 欧州委員会の声明「オンラインの偽情報への取組—欧州のアプローチ」(I 2 参照)において、オンラインプラットフォーム等による「行動規範」(「偽情報に関する EU 行動規範」を指す。)の策定の目標として掲げている9つの目標のうちの、「広告付きコンテンツ、とりわけ政治広告及び争点型広告に関する透明性」の確保の補完手段として設置されるとする、「広告付きコンテンツに関するあらゆる情報が提供されるリポジトリ」(I 2 参照)を指す。European Commission, ibid., p.5 には、その例として、Facebook の“ad library.” Facebook Website <<https://www.facebook.com/ads/library>> と、Google の“Political advertising on Google.” Google Website <<https://transparencyreport.google.com/political-ads?hl=en>> が紹介されている。

(61) European Commission, op.cit.(37), p.23.

(62) ibid.

④この行動規範が自主規範であることに基づく限界の4つの欠点があると指摘されている<sup>(63)</sup>。

## II 欧州民主主義行動計画の策定

### 1 概要

以上述べてきたとおり、EUでは、偽情報や誤情報の拡散、マイクロターゲティングのような手段による選挙への干渉に対抗するため、様々な方策を講じてきた。しかしながら、前述のとおり、依然として多くの課題が残っており、さらに、EUの民主主義が近年ますます攻撃にさらされており、選挙の完全性が脅かされ、ジャーナリストや市民社会が活動する環境が悪化し、虚偽の誤解をもたらしかねない情報を流して有権者を操作しようという現象がみられたとする。また、新型コロナウイルス感染症の大流行が、これらの課題を浮き彫りにしたとする<sup>(64)</sup>。

そこで欧州委員会は、市民に力を与え、EU全域でより強じんな民主主義を構築するため、「欧州民主主義行動計画（European Democracy Action Plan）」を策定し、2020年12月3日に公表した<sup>(65)</sup>。欧州委員会のウルスラ・フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）委員長は、策定の趣旨について、次のとおり述べた。「デジタル革命が進行する中、市民は自由に意見を表明できる場所を選択できなければならない。事実は虚構（fiction）とは区別されなければならない。自由なメディアと市民社会は、悪意のある妨害から自由に、公開された討論に参加できなければならない。それゆえEUはEUの民主主義をより強じんにするための措置を講じるのである。」<sup>(66)</sup>

欧州民主主義行動計画は、①自由で公正な選挙及び強力な民主的参加の促進、②自由で独立したメディアの支援並びに③偽情報への対抗を3本柱とし<sup>(67)</sup>、民主主義制度のせい弱な部分や、市民が最も攻撃を受けやすい分野への対処を推進しようとするものである。また、デジタル時代の様々な課題にも対応するものであって、欧州の民主主義をより強固にする新たな原動力ともなるものである<sup>(68)</sup>。

欧州委員会は、この行動計画に基づき、現欧州委員会の任期が満了する2024年までの間に、立法的・非立法的措置を講じるとする<sup>(69)</sup>。また、次の欧州議会議員選挙が実施される2024年の1年前の2023年に、この行動計画の実施状況を検証し、更なる措置が必要かどうかを検討する予定とする<sup>(70)</sup>。

### 2 欧州民主主義行動計画の3本柱の具体的内容

このように、欧州民主主義行動計画は、①自由で公正な選挙及び強力な民主的参加の促進、

<sup>(63)</sup> European Commission, *op.cit.*(59), p.7.

<sup>(64)</sup> European Commission, *op.cit.*(7), p.1. 新型コロナウイルス感染症のパンデミックと民主主義との関係について、欧州委員会は、「地球規模のデisinフォメーションに対処するための情報発信手段の強化の必要性が浮き彫りになったため、「効果的な対策を構築し、「インフォデミック」…（中略）…に対抗するため、科学に基づく情報をさらに広く共有する必要がある」とした上で、「感染症対策の成否は、保健・科学関連の機関や政府、そしてメディアに対する市民の信頼に懸かっており、民主主義にも深く関わっている」と説明する。「[欧州民主主義行動計画]について教えてください」2022.1.24. EU MAG ウェブサイト <<https://eumag.jp/questions/f0122/>>

<sup>(65)</sup> European Commission, *ibid.*

<sup>(66)</sup> European Commission, “European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger,” *Press release*, 2020.12.3. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2250](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250)>

<sup>(67)</sup> European Commission, *op.cit.*(7), p.3.

<sup>(68)</sup> 「[欧州民主主義行動計画]について教えてください」前掲注<sup>(64)</sup>

<sup>(69)</sup> 同上

<sup>(70)</sup> European Commission, *op.cit.*(7), p.26.

②自由で独立したメディアの支援並びに③偽情報への対抗の3本の柱 (pillar)<sup>(71)</sup> によって構成されている。以下では、この行動計画の記述に沿って、これらの具体的内容を紹介する。

### (1) 自由で公正な選挙及び強力な民主的参加の促進

この柱の具体的行動として、①政治広告・コミュニケーションの透明性の確保、②欧州政党の資金調達に関するルールの明確化、③自由で公正な選挙を確保するためのEU域内における協力の強化並びに④選挙を超えた民主的関与及び積極的参加の促進の4つが掲げられている<sup>(72)</sup>。このうちの①が、本稿で取り上げるオンライン政治広告規制に関係するものである。

#### (i) 政治広告・コミュニケーションの透明性の確保

従来の政治的なキャンペーン活動に対する規制は、国境のないオンライン空間を考慮に入れて策定されていない場合があり、また、規制担当官庁がオンラインでの活動に対処する権限を持たない場合があることから、政治広告・コミュニケーション、そしてそれを取り巻く商業活動については、より高い透明性が求められることは明らかであるとする。そのため、一般データ保護規則の強力な執行と遵守が最も重要であるとする。

そして、オンライン環境では、有料で掲載される政治コンテンツ (paid-for political material) と他の政治コンテンツとを区別することが困難な場合が多く、不適切に取得された個人データに依存するマイクロターゲティングと行動プロファイリング<sup>(73)</sup> の技術が、分裂と極論を導くために悪用されてしまうおそれがあるとする。このため、欧州委員会は、デジタルサービス法 (Digital Services Act: DSA)<sup>(74)</sup> におけるオンライン広告規制を補完する、政治広告の透明性に関する立法提案 (legislative proposal) を、2021年に公表するとした。この立法提案が、Ⅲで紹介

(71) European Commission, *op.cit.*(66), p.2.

(72) European Commission, *op.cit.*(7), pp.3-11.

(73) 「プロファイリング」とは、ある人物の個人情報や過去の行動を分析し、今後の行動などを推測することをいう。「デジタル大辞泉「プロファイリング」の解説」コトバンクウェブサイト <<https://kotobank.jp/word/プロファイリング-622752>>

(74) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC,” COM(2020) 825 final, 2020.12.15. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>> デジタルサービス法は、違法なコンテンツの拡散からデジタル空間を保護し、ユーザーの基本権を確実に保護するため、オンラインプラットフォームなどに対し、オンラインの違法コンテンツに対抗するための新しい対策を義務付け、子供を対象としたターゲティング広告を禁止することなどを定める「規則 (regulation)」である。デジタルサービス法の法案 (以下「デジタルサービス法案」) は、欧州議会で2022年7月5日に議決されたものの、同年9月に見込まれていたEU理事会の採決がなされていないことから、2022年9月30日時点では未施行である。Yasmina Yakimova, “Digital Services: landmark rules adopted for a safer, open online environment,” *Press release*, 2022.7.5. European Parliament Website <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34364/digital-services-landmark-rules-adopted-for-a-safer-open-online-environment>>

なお、脱稿後の2022年10月4日、EU理事会がデジタルサービス法案を採択したことから、デジタルサービス法は成立した。“DSA: Council gives final approval to the protection of users’ rights online,” *Press release*, 2022.10.4. Council of the EU Website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/04/dsa-council-gives-final-approval-to-the-protection-of-users-rights-online/>> 発効日はEU官報 (Official Journal of the European Union) 掲載の日 (2022年10月27日) から20日後 (同年11月16日) とされ、ほとんどの規定は2024年2月17日から適用される (第93条)。デジタルサービス法案は欧州議会及びEU理事会における審議過程において修正されたため、法案と制定法 (Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)) で条文テキストが異なっている。本稿で「デジタルサービス法」と表記する場合は、デジタルサービス法案のことを指し、成立後のデジタルサービス法の内容については、注記において紹介することとする。



する EU 政治広告規制規則案である。さらに、この立法提案を補完するため、欧州委員会が政党及び加盟国向けの支援策及びガイダンスを準備することも挙げられた<sup>(75)</sup>。

## (ii) 欧州政党の資金調達に関するルールの明確化

欧州政党の資金調達に関するルールを強化するため、EU 域外からの資金調達への対処、監査要件の見直し、欧州における資金調達と各国のキャンペーンとの結び付きの強化並びに透明性及び監査の促進を視野に入れた、欧州政党の資金調達に関する法制度<sup>(76)</sup>の見直しを、2021年に提案する<sup>(77)</sup>とした。また、市民団体による欧州政党の資金調達に関する不正などの発見を手助けするためのウェブベースのソフトウェアの開発も検討する<sup>(78)</sup>とした。

## (iii) 自由で公正な選挙を確保するための EU 域内における協力の強化

欧州議会議員選挙においても、選挙活動の大半には加盟国の国内法が適用され、2019年の欧州議会議員選挙の経験においても、加盟国と EU レベルでの緊密な調整と協力の重要性が示されたという認識の下で、欧州での選挙管理協力ネットワークの活動を基に、新しい共同運営の仕組みなどの支援措置を立ち上げることとした。また、EU 諸国などの選挙関連組織が一堂に会する関連イベントの開催、電子投票の実施要綱の作成、関係機関間の協力促進などを行う<sup>(79)</sup>とした。

## (iv) 選挙を超えた民主的関与及び積極的参加の促進

透明性を高め、政策や意思決定に市民を参加させることが民主主義の正統性と信頼を高めるという認識の下で、①市民団体に資金を提供し、熟慮型の市民の関与と政治参加のための能力と制度的又は行政的な基盤を構築するために、EU 構造基金 (EU structural funds)<sup>(80)</sup>の活用を奨励すること、②青年層の民主主義への参加と信頼の促進のために EU の資金と機会を活用すること及び③ヘイトスピーチと闘い、公開の討論の場での人格の尊重 (respect) を促進するため、EU の犯罪リスト<sup>(81)</sup>をヘイト犯罪とヘイトスピーチまで拡大する<sup>(82)</sup>ことの3つの方策を講じ

(75) European Commission, *op.cit.*(7), pp.4-5.

(76) 具体的には、「欧州政党及び欧州政治団体 (European political foundations) の規約及び資金調達に関する規則 (Regulation (EU, Euratom) 2018/673 of 3 May 2018 amending Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0673&from=EN>>)」を指す。

(77) この記述を踏まえ、欧州委員会は 2021 年 11 月 25 日に「欧州政党及び欧州政治団体の規約及び資金調達に関する規則案 (European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the statute and funding of European political parties and European political foundations (recast)," COM(2021) 734 final, 2021.11.25. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0734&from=EN>>)」を公表した。

(78) European Commission, *op.cit.*(7), pp.5-6.

(79) *ibid.*, pp.6-8.

(80) EU 域内の地域間格差の是正を目的とする基金で、ヨーロッパ地域開発基金、ヨーロッパ社会基金及びヨーロッパ農業指導保証基金の3つにより構成される。「ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典「EU 構造基金」の解説」コトバンクウェブサイト <[https://kotobank.jp/word/EU 構造基金 -158701](https://kotobank.jp/word/EU%20構造基金-158701)>

(81) EU 運営条約 (Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union) 第 83 条第 1 項に基づき欧州議会及び EU 理事会に犯罪の定義及び制裁に関する最低限の内容の指令の制定権が認められている犯罪の類型 (同項第 2 文に規定されている。)を指す。2022 年 9 月 30 日の時点では、テロリズム、人身売買並びに女性及び子供の性的搾取、違法な薬物取引、違法な武器取引、マネーロンダリング、汚職、支払手段の偽造、コンピュータ犯罪並びに組織犯罪が定められている。

(82) 具体的には、オンラインヘイトスピーチを含むヘイト犯罪及びヘイトスピーチを犯罪リストの対象とするイニシアチブを 2021 年に欧州委員会が提案することを指す。European Commission, *op.cit.*(7), p.10. なお、このイニシアチブは、2021 年 12 月 9 日に提案された。European Commission, "Communication from the Commission to the



るとした<sup>(83)</sup>。

## (2) 自由で独立したメディアの支援

まず、メディアの自由及び多元性が、民主主義にとって不可欠であり、権力に責任を負わせ、市民が情報に基づいた決定を行うための鍵になるものという認識を示した。その上で、独立したメディアは、公衆に信頼できる情報を提供することにより、偽情報及び民主的な討論の操作と闘う上で重要な役割を果たすとした。そのため、ジャーナリストのオンライン上と物理的な安全を改善し、ジャーナリストやそれ以外の公益の保護に関わる者に対する濫用的な訴訟 (abusive litigation) への対抗手段を提供することが明らかに必要であるとする。このため、欧州委員会は、①ジャーナリストの安全確保、②公衆の参加に対する戦略的訴訟 (SLAPP) の濫用との闘い、③メディア業界の自主規範の策定及び実施のための緊密な協力並びに④メディアの多元性の支援のためのその他の措置の4つの方策を講じるとした<sup>(84)</sup>。

## (3) 偽情報への対抗

「偽情報」を、更に「誤情報」、「偽情報」、「情報影響工作 (information influence operation)」及び「情報空間における外国の干渉 (foreign interference in the information space)」の4つに分類し、次のとおり定義した。

- ・ 誤情報：有害な意図なしに共有される、虚偽の、又は誤解を招くコンテンツであって、その影響が依然として有害であるものをいう。例えば、人が善意で友人や家族と誤った情報を共有するような場合をいう。
- ・ 偽情報：人を欺き、又は経済的若しくは政治的な利益を確保する意図で拡散される、虚偽の、又は誤解を招くコンテンツであって、公共の害を引き起こしかねないものをいう。
- ・ 情報影響工作：偽情報と組み合わせて自主独立的な情報源 (independent information sources) を抑圧する (suppress) など、様々な誤解を招く手段を用いて対象者 (target audience) に影響を及ぼすために国内又は外国の主体 (actor) が協調して取り組むことをいう。
- ・ 情報空間における外国の干渉：外国の国家主体 (state actor) 又はその代理人により行われる、個人の政治的な意思の自由な形成及び表現を妨害するための威圧的かつ詐欺的な取組であり、より広範なハイブリッド工作の一環として実施されるものをいう。

そして、それぞれの種類ごとに異なる政策対応が必要だとする。例えば誤情報の場合であれば、積極的なコミュニケーション、信頼できる情報の提供、コンテンツや情報に対して批判的に評価することの必要性の啓発により対処することができる一方で、偽情報の場合には、より強固な対応や能力の向上が必要だとする<sup>(85)</sup>。

このため、透明性を高め、操作的な手法を抑制し、偽情報を拡散する経済的な動機を減らす

European Parliament and the Council: A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime," COM(2021) 777 final, 2021.12.9. <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4d768741-58d3-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4d768741-58d3-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)>

(83) European Commission, *op.cit.*(7), pp.8-11.

(84) *ibid.*, pp.11-15.

(85) *ibid.*, pp.17-18.

ことにより、有害なコンテンツの操作的な増幅を防ぐとともに、影響力の行使及び外国からの干渉に関与する主体に制裁金を課すことで抑止力を導入することを目的として、① EU 及び加盟国が偽情報に対抗する能力を向上させ、②オンラインプラットフォームに対してより多くの義務と説明責任を課し、③市民が十分な情報を得た上で意思決定できるようにする施策を講じるとした<sup>(86)</sup>。具体的には、①は加害者に制裁金を課すことを可能とする新しい手段を含む、影響力の行使及び外国からの干渉に対抗するための EU のツールボックスの開発並びに欧州対外活動庁の戦略的コミュニケーション活動及びタスクフォースの強化などが、②は偽情報に関する行動規範（I 2 参照）を強化するためのガイダンスを 2021 年春に公表することなどが、③はジャーナリストの関与の下での偽情報と闘うための新しい革新的なプログラムの支援などが、それぞれ方策として掲げられた<sup>(87)</sup>。

### Ⅲ EU 政治広告規制規則案

#### 1 経緯

Ⅱの1及び2(1)(i)で述べたとおり、欧州委員会は、市民に力を与え、EU 全域でより強じんな民主主義を構築するため、欧州民主主義行動計画を策定して 2020 年 12 月 3 日に公表し、その 3 本柱の 1 つとして、自由で公正な選挙及び強力な民主的参加の促進を掲げ、その具体的な行動の 1 つに、政治広告・コミュニケーションの透明性の確保を行うことを掲げた。そして、その具体策として、有料で掲載される政治コンテンツの透明性に関する立法提案を 2021 年に欧州委員会が公表することとした。この計画に基づき欧州委員会は、2021 年 11 月 25 日に EU 政治広告規制規則案を公表した。

EU 政治広告規制規則案を提出した理由について、欧州委員会は次のとおり説明する。欧州では、国境を越えた政治広告の利用が増加している。現在、政治広告は加盟国によって伝統的メディア（テレビ及び新聞）に特化して規制されており、深刻なギャップ及び抜け穴が発生している。断片的な法的枠組みは、サービスプロバイダーにコストをもたらし、国境を越えた政治広告サービスの提供を阻害する要因となっている。その結果、特に政治広告（political AD）がオンライン上に出現する場合、自分が見ているものが政治広告であるかどうかを認識することが必ずしも容易でなくなっている。これでは市民が民主的な権利を十分行使できず、国家当局もルールの正しい適用を監視することができない。さらに、政治広告の高い透明性は、そのような広告の背後にいる人々の説明責任と、市民が客観的、透明かつ多元的な方法で情報を得る権利を支えるものである。最後に、個人情報政治広告のターゲティングや増幅にも利用され、言論の自由及び情報の自由を含む市民の権利、政治的意思決定並びにその投票権の行使に悪影響を与える可能性がある<sup>(88)</sup>。したがって、この規則案は、主にオンライン政治広告の規制を念頭に置いたものであると言えるだろう。

<sup>(86)</sup> *ibid.*, pp.17-25.

<sup>(87)</sup> *ibid.*, pp.19-25.

<sup>(88)</sup> European Commission, “Questions & Answers: Reinforcing democracy and integrity of elections,” *European Commission - Questions and Answers*, 2021.11.25. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda\\_21\\_6212/QANDA\\_21\\_6212\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_21_6212/QANDA_21_6212_EN.pdf)>

## 2 内容

ここでは、EU 政治広告規制規則案の内容について、①政治広告 (political advertising) の定義、②政治広告サービス (political advertising service) の定義、③透明性の確保のための措置、④ターゲティング及び増幅手法の禁止とその例外、⑤監督及び執行並びに⑥施行期日の順で説明する。

### (1) 政治広告の定義

「政治広告」の定義は、あらゆる手段による、メッセージの準備、配置、宣伝 (promotion)、公表 (publication) 又は拡散 (dissemination) であって、①政治主体 (political actor) により、政治主体のために、若しくは政治主体に代わり行われるもの (純粹に個人的又は商業的な性質を有するものを除く。) 又は②選挙若しくは国民投票 (referendum) の結果、法令若しくは規制の過程若しくは投票行動に影響を与える可能性のあるもの、というものである (EU 政治広告規制規則案第2条第2項)<sup>(89)</sup>。このため、オンライン政治広告はもちろんのこと、紙によるもの、放送などによるものも、全て規制の対象に含まれることになる。

このような定義をした理由について、欧州委員会は、政治主体により、政治主体のために、又は政治主体に代わり行われる広告は、政治主体としての役割における活動と切り離すことができないことから、基本的に、政治的な議論に影響を与えることになると推定されるため、と説明する<sup>(90)</sup>。このような政治広告の定義については、「かなり広い範囲で定義されている」<sup>(91)</sup>という意見が見られる。

また、「政治主体」については、①政党又はその関係団体、②政治同盟 (political alliance)、③欧州政党、④欧州、国若しくは地域における公選職又は政党の指導的地位にある者の候補者、⑤欧州、国又は地域の公的機関の公選職、⑥欧州、国又は地域の政府の非公選構成員、⑦選挙又は国民投票の特定の結果を達成するために設立された政治運動団体 (法人かどうかを問わない)、⑧①～⑦の個人又は団体を代表し、又は代理して行動する自然人又は法人であって、これらの者の政治的目的を推進するもの、の8つの類型が定められている (第2条第4項)。この「政治主体」の定義についても、「かなり広い」<sup>(92)</sup>と評されている。このため、市民団体からは、市民社会組織が「政治主体」の定義に含まれることで、政党と同じ義務を負うことになり、EUにおける市民的空間を妨げ、これらの組織の表現の自由の行使に対して抑制効果を生む可能性があるとの指摘もなされている<sup>(93)</sup>。

### (2) 政治広告サービスの定義

政治広告サービスは、政治広告を構成するサービスであって、特定のメッセージの配置、公

<sup>(89)</sup> なお、EU 政治広告規制規則案では、“political advertising”の「実例 (instance)」を“political advertisement”と呼んでいる (同条第3項) が、本稿では共に「政治広告」と訳す。

<sup>(90)</sup> European Commission, *op.cit.*<sup>(88)</sup>

<sup>(91)</sup> Maria Diaz Crego, “Towards new rules on transparency and targeting of political advertising,” (Briefing EU Legislation in Progress), 2022.7, p.5. European Parliament Website <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS\\_BRI\(2022\)733592\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733592/EPRS_BRI(2022)733592_EN.pdf)>

<sup>(92)</sup> *ibid.*

<sup>(93)</sup> *ibid.*, p.10.



表又は拡散を無償で行うオンラインの仲介サービス (intermediary service)<sup>(94)</sup> を除くものと定義される (第 2 条第 5 項)。この定義における「サービス」とは、通常は報酬が支払われる自営の経済活動 (self-employed economic activity) と定義される (同条第 1 項)。つまり、事業者により行われる政治広告サービスに限り規制対象としていることが分かる。

また、広告サービス提供者 (advertising service provider) の設立地及び用いられる手段にかかわらず、EU において準備され、配置され、宣伝され、公表され、若しくは拡散され、又は 1 若しくは複数の加盟国の個人に向けられた政治広告には、全てこの規則が適用されると規定されている (第 1 条第 2 項) ため、EU 域内に事業所を持たない広告サービス提供者であったとしても、EU 域内で政治広告サービスを提供していれば、規制の対象となることになる。

### (3) 透明性の確保のための措置

#### (i) 透明性のある方法の内容

EU 政治広告規制規則案では、政治広告サービスは、透明性のある方法により提供されなければならないことを定める (第 4 条)。この「透明性のある方法」とは、次に掲げる方法の全てを満たすものを指す。

#### (a) 政治広告サービスであることの確認 (identification) (第 5 条)

- ① 広告サービス提供者が、広告主 (sponsor)<sup>(95)</sup> 等<sup>(96)</sup> に対し、依頼する広告サービスが政治広告サービスに該当するかどうかの申告 (declare) を要請すること (第 1 項前段)。なお、この要請を受けた広告主等は、当該申告をしなければならないこととされている (同項後段)。
- ② 政治広告サービス提供者が、政治広告サービスの提供のために締結される契約に、この規則をどのように遵守するかが明記されていることを、確保 (ensure) すること (第 2 項)。

#### (b) 政治広告サービスにおいて収集した情報の記録保持及び情報伝達 (第 6 条)

- ① 政治広告サービス提供者が、当該サービスの提供に際して収集した特定の事項<sup>(97)</sup> に関する情報を、書面 (電子的な形態を含む。) により、最後の準備、配置、公表又は拡散の日から 5 年間保持すること (第 1 項及び第 2 項)。
- ② 政治広告サービス提供者が、政治広告を拡散する政治広告公表者 (political advertising publisher)<sup>(98)</sup> がこの規則に基づく義務を履行できるようにするため、①の情報が当該政治広告公表者に伝達されることを確保すること (第 3 項)。

<sup>(94)</sup> 仲介サービスとは、①「単なる導管 (mere conduit)」サービス、②「キャッシュ (caching)」サービス及び③「ホスティング (hosting)」サービスのいずれかのサービスをいう。①はサービスの受信者 [ユーザー] によって提供される情報を通信ネットワークにより伝送し、又は通信ネットワークへのアクセスを提供するサービスを、②はサービスの受信者 [ユーザー] により提供される情報の通信ネットワークによる伝送であって、その要求による他の受信者 [ユーザー] への情報の伝達をより効率化することを唯一の目的とする、その情報を自動的、媒介的に、かつ、一時的に保存 (storage) するサービスを、③はサービスのユーザーにより、かつ、その要求により提供された情報を保存するサービスを、それぞれ意味する。デジタルサービス法第 2 条 (f) (成立後のデジタルサービス法では第 3 条 (g)) を参照 (角括弧内は筆者補記)。

<sup>(95)</sup> 広告主とは、その者のために政治広告が準備され、配置され、公表され、又は拡散される自然人又は法人をいう (EU 政治広告規制規則案第 2 条第 7 項)。

<sup>(96)</sup> この「等」とは、広告主のために活動する広告サービス提供者のことを指す。

<sup>(97)</sup> ①当該サービスと関係する政治広告又は政治広告キャンペーン (後掲注<sup>(98)</sup> 参照)、②当該政治広告と関係して提供される特定のサービス、③提供したサービスに対して請求した合計金額等並びに④広告主の身元 (identity) 及びその連絡先 (contact details) (該当する場合) の 4 つをいう。

<sup>(98)</sup> 政治広告公表者とは、あらゆる媒体を通じ、政治広告を放送し、インターフェイスを通じて利用可能とし、又は何らかの媒体を通じて公のものとする自然人又は法人をいうと定義されている (EU 政治広告規制規則案第 2 条第 11 項)。



(c) 透明性確保のための情報の政治広告への掲載(第7条)

① 政治広告サービスの提供に際して、政治広告サービス提供者が、次に挙げる情報を、明瞭に、目立つように、かつ、紛れのない方法により提供すること(第1項第1文)。

a. 政治広告である旨の記述

b. 当該政治広告の広告主及び当該広告主を最終的に支配するもの(entity)の身元

c. i) 政治広告及びその目的の背景をより広く理解できる「透明性の告知(transparency notice)」又は ii) 当該告知を容易に見付け出す(retrieve)ことができる場所の明確な表示

「透明性の告知」とは、イ 広告主の身元及び連絡先、ロ 政治広告が公表され拡散される予定期間、ハ 当該広告の準備、配置、宣伝、公表及び拡散に対して支出した合計金額等に関する情報及びその出所、ニ 当該広告とひも付く選挙又は国民投票の表示(該当する場合)、ホ 広告のオンラインリポジトリへのリンク(該当する場合)及びヘ 規則違反である政治広告を通報する仕組み((e)参照)の使い方に関する情報をいう(第2項)。この透明性の告知は、常に最新の情報に保たれ、平易な用語を用い、容易にアクセスが可能で、技術的に可能であれば、機械で読み取ることができ、明瞭に視認でき、ユーザーフレンドリーでなければならないとされる(第4項)。

なお、デジタルサービス法にも、この義務に類似する透明性確保のための措置に関する規定が置かれており、 $\alpha$  表示されている情報が広告であること、 $\beta$  広告が表示される自然人又は法人及び $\gamma$  当該広告が表示される受信者を決定するのに用いられる主なパラメーターに関する意味のある情報(meaningful information)が、個々の受信者ごとに表示される特定の広告ごとに、明瞭に、かつ、紛れのない方法により、サービスの受信者がリアルタイムで識別できるようにすることを義務付けている(第24条)<sup>(99)</sup>。 $\alpha$ と $\alpha$ が、 $\beta$ と $\beta$ が、それぞれ類似しているが、政治広告規制規則案の方が、デジタルサービス法が課す義務よりも多様な情報の表示を義務付けていると言える。

② 政治広告公表者が、当該広告が政治広告であることを容易に識別できるようなマーキング技術及びラベリング技術を使い、政治広告が更に拡散される場合でもそのマーキング及びラベリングが残るようにすること(第1項第2文)。

③ 政治広告公表者が、①の情報が完全であるよう合理的な努力を行うこと。完全性が確保できない場合には政治広告をアクセス可能な状態にしてはならないとされる(第3項)。

④ 政治広告公表者が、政治広告の最初の公表から最後の発行の後1年まで、「透明性の告知」を、その政治広告とともに公表し、政治広告の最後の公表の後1年が経過してから更に5年間、その後修正したものととともに保存しなければならないこと(第4項及び第5項)。

⑤ 巨大オンラインプラットフォーム(very large online platform: VLOP)<sup>(100)</sup>である政治広告公

<sup>(99)</sup> 成立後のデジタルサービス法では第26条。なお同条では、広告への表示を義務付ける情報につき、 $\alpha$ を目立たせて表示すること、広告料を支払った者が $\beta$ と異なる場合にその支払った者を表示することが追加された。

<sup>(100)</sup> EU域内におけるサービスのアクティブ受信者数が月平均で4500万以上のオンラインプラットフォームをいい(デジタルサービス法第25条第1段第1項)、欧州委員会によりEU官報に一覧表が掲載される(同条第2段)。なお成立後のデジタルサービス法ではVLOPの要件は第33条第1項に規定されており、さらに欧州委員会が加盟国との協議等を行った上で承認することが必要とされた。また、EU官報への一覧表の掲載は同条第6項第2段に規定されている。なお、成立後のデジタルサービス法では、VLOPのほかに、巨大オンライン検索エンジン(very large online search engine: VLOSE)という概念が設けられており、VLOPと同一の規制に服することとされている。ただ、EU政治広告規制規則案がVLOSEを同じ規制対象とするかは不明である。

表者が、各政治広告に係る「透明性の告知」を、デジタルサービス法第 30 条<sup>(101)</sup>により VLOP に開設が義務付けられているリポジトリから利用可能とすることを確保すること(第 7 条第 6 項)。

(d) 政治広告サービスに関する定期的な報告(第 8 条)

大企業の<sup>(102)</sup> 広告公表者が政治広告サービスを提供する場合、政治広告キャンペーン<sup>(103)</sup> ごとに集計した各サービス(ターゲティング及び増幅技術の使用に関するものを含む。)に対する合計金額等に関する情報を、その経営報告書(management report)<sup>(104)</sup>の一部として、その年次財務諸表(annual financial statements)<sup>(105)</sup>に記載すること。

(e) 規則違反である政治広告を通報する仕組みの導入(第 9 条)

広告公表者が政治広告サービスを提供する場合、当該公表者が公表した広告がこの規則を遵守していないことを個人が当該公表者に対して無料で通報できる仕組みを導入すること(第 1 項)。この通知の方法は、透明性の告知からのものを含め、ユーザーフレンドリーかつアクセスが容易でなければならない(第 2 項)。また、この通知を電子的な手段で行えるようにしなければならない、行われた通知に対するフォローアップの通知も義務付けられている(第 3 項)。

(f) 所管当局への情報提供義務(第 10 条)

政治広告サービス提供者が、(b)①の情報、(c)①の情報及び(d)の情報を伝達するよう所管当局から請求<sup>(106)</sup>があった場合、この請求を受理した日から 2 営業日以内に、当該請求を承認するとともに当該請求に応じるためにとった措置を当局に通知し、10 営業日以内に当該情報を提供すること(第 1 項及び第 2 項)。提供する情報は、完全で正確かつ信頼できるものでなければならない、かつ、明確で首尾一貫して統合された、分かりやすいフォーマットで提供されなければならないとされる。さらに、技術的に可能な場合には、機械可読フォーマットで伝達されなければならないとされる(第 1 項)。

<sup>(101)</sup> 成立後のデジタルサービス法では第 39 条に規定がある。

<sup>(102)</sup> EU 政治広告規制規則案第 8 条第 2 項において、特定の種類の企業の年次財務諸表、連結財務諸表及び関連報告書に関する指令(Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC) 第 3 条第 3 項に該当する企業(中規模企業(Medium-sized undertakings))には EU 政治広告規制規則案第 8 条第 1 項を適用しない旨規定している。零細企業(micro-undertakings)及び小企業(small undertakings)は中規模企業ではないこととされている(指令第 3 条第 3 項)ため、この規定を機械的に適用すれば、零細企業及び小企業も、大企業と同じく年次財務諸表への政治広告サービスに関する情報の記載義務を負うことになる。ただ、このようなことは考えにくいと、Crego, *op.cit.*(91), p.7 の見解に従い、当該義務を負うのは、同指令第 3 条第 4 項に規定する大企業(large undertakings)に限定されるものと理解した。

<sup>(103)</sup> 政治広告キャンペーンとは、共通する準備又は資金提供(sponsorship or funding)の下での政治広告の契約の中での一連の連動した広告の準備、配置、宣伝、公表又は拡散をいう(EU 政治広告規制規則案第 2 条第 6 項)。

<sup>(104)</sup> 特定の種類の企業の年次財務諸表、連結財務諸表及び関連報告書に関する指令第 19 条により EU 域内の大企業及び中小企業に作成及び公表が原則として義務付けられる、当該企業の発展及び業績並びにその位置付けの公正なレビュー、当該企業が直面する主要なリスク及び不確定要素等に関する資料を指す。

<sup>(105)</sup> 特定の種類の企業の年次財務諸表、連結財務諸表及び関連報告書に関する指令第 4 条により EU 域内の全ての企業に作成及び公表が原則として義務付けられる、貸借対照表、損益計算書及び財務諸表に対する注記により構成される資料を指す。加盟国が大企業及び中規模企業に対してこれら以外の情報を含めるよう要求することもできることとなっている。

<sup>(106)</sup> 当該請求の書面には、次の事項を含めなければならないこととされる(第 1 項)。

- ① 当該情報を請求する目的及び当該請求が必要かつ適切であることを説明する理由の陳述。ただし、当該請求が犯罪の防止、捜査、探知(detection)及び訴追の目的を追求するもの又は請求の理由がその目的を危険にさらすものである場合を除く。
- ② 関係するサービス提供者及び政治広告サービスの広告主がとり得る救済措置(redress)に関する情報

(g) 関係者への情報伝達義務（第 11 条）

- ① 政治広告サービス提供者が、関係者 (interested entity)<sup>(107)</sup> の請求に応じ、(b)①の情報を、費用を掛けずに伝達するための適切な措置を講じること（第 1 項）。
- ② 当該政治広告サービス提供者が政治広告公表者である場合、(c)①の情報についても、同様の措置を講じること（同項）。

政治広告サービス提供者は、①及び②の請求から 1 か月以内に、請求された情報を提供し、又は提供を拒否する回答を行うよう最大限努力しなければならないとされる（第 3 項）。ただし、その請求に根拠がない場合、請求内容が不明瞭な場合及び過度な請求である場合は、理由を示した上で回答を拒否することができる（第 5 項）。また、その請求が反復して行われており、かつ、回答のために多額の費用が掛かる場合、請求された情報の提供に要する事務経費 (administrative costs) を超えない範囲で、合理的かつ相応の費用の請求ができる（第 6 項）。

これらの関係者は、政治的なキャンペーンを調査して、違法行為や民主的プロセスへの影響を明らかにする社会の番人として機能し得るという理解の下、個々の市民よりも大きな役割が与えられてきた。これらの者に情報請求権を付与することとしたのは、そのような認識に基づくものと考えられている<sup>(108)</sup>。

(ii) 各行為主体に課せられる義務

このように、政治広告の透明性を確保するため、政治広告サービス提供者及び政治広告公表者に対し、様々な義務を課すこととしている。これらを行為主体ごとにまとめると、表のとおりとなる。

<sup>(107)</sup> EU 政治広告規制規則案では、この「関係者」として、次の 5 類型を定める（第 11 条第 2 項）。①デジタルサービス法第 31 条に基づき審査された研究者（a. 学術機関に所属し、b. 商業的利益から独立し、c. 調査対象のリスクの関係分野における専門知識を証明する記録又は関連する研究手法を有し、d. 各請求に対応する特定のデータセキュリティ及び機密保持の要件の遵守を約束し、かつ、その能力を有する者をいう（デジタルサービス法第 31 条第 4 項）。）、②国内法又は EU 法で認められた、その目的が公共の利益の保護及び促進である市民団体組織 (civil society organisation) の構成員、③国内法で認められた政治主体、④加盟国から派遣された (accredited) 国内又は国際の選挙監視員及び⑤国内機関、EU 機関又は国際機関から加盟国内に派遣されたジャーナリスト。

なお、成立後のデジタルサービス法では、①の「第 31 条」は「第 40 条」に置き換わり、研究者の要件も 4 つから 7 つに増え、表現が若干異なっている（第 40 条第 8 項）。1) EU 指令 (2019/790) 第 2 条第 1 項に定義する研究組織（その図書館を含む大学、研究所又はその他の主体であって、その第一義的な目標が科学研究を遂行すること又は科学研究の遂行を含めた教育活動を実施するものをいう。）に所属していること。2) 商業的利益から独立していること。3) 審査申請書において研究資金を開示していること。4) 各請求に対応する特定のデータセキュリティ及び機密保持の要件を遵守し、個人データを保護する能力があり、かつ、そのために実施する技術的及び組織的な措置を請求のための書面に記載していること。5) データへのアクセス及び請求された期間が、その研究のために必要かつそれに見合ったものであり、その研究に期待される成果が EU におけるシステムリスクの検出、特定及び理解並びにリスク緩和措置の妥当性、効率及び影響の評価に寄与する研究を行う目的に寄与することを、請求書に明示すること。6) 計画する研究活動が、5) で言及した目的のために実施されること。7) 研究終了後の合理的な期間内に研究成果を無償で一般に公開することを約束していること。

<sup>(108)</sup> Crego, *op.cit.* (91), p.7.



表 EU 政治広告規制規則案により透明性の確保のために課せられた義務の内容

行為主体	義務の内容	根拠条文
政治広告サービス提供者 <sup>(注1)</sup>	広告主等 <sup>(注5)</sup> に対し、依頼する広告サービスが政治広告サービスに該当するかどうかの申告を要請すること <sup>(注6)</sup> 。	第5条第1項前段
	政治広告サービスの提供のために締結される契約に、この規則をどのように遵守するかが明記されていることを、確保すること。	第5条第2項
	政治広告サービスの提供に際して収集した特定の事項 <sup>(注7)</sup> に関する情報を、書面（電子的な形態を含む。）により、最後の準備、配置、公表又は拡散の日から5年間保持すること。	第6条第1項及び第2項
	政治広告サービスの提供に際して収集した特定の事項に関する情報が当該政治広告公表者に伝達されることを確保すること。	第6条第3項
	政治広告サービスの提供に際して、次に挙げる情報を、明瞭に、目立つように、かつ、紛れのない方法により提供すること。 ①政治広告である旨の記述 ②当該政治広告の広告主及び当該広告主を最終的に支配するものの身元 ③ a) 政治広告及びその目的の背景をより広く理解できる「透明性の告知」 <sup>(注8)</sup> 又は b) 当該告知を容易に見付け出すことができる場所の明確な表示	第7条第1項第1文
	①政治広告サービスの提供に際して収集した特定の事項に関する情報、②次に掲げる情報及び③政治広告キャンペーン <sup>(注9)</sup> ごとに集計した各サービス（ターゲティング及び増幅技術の使用に関するものを含む。）に対する合計金額等に関する情報を伝達するよう、所管当局から請求があった場合、この請求を受理した日から2営業日以内に、当該請求を承認するとともに当該請求に応じるためにとった措置を当局に通知し、10営業日以内に当該情報を提供すること。 a) 政治広告である旨の記述 b) 当該政治広告の広告主及び当該広告主を最終的に支配するものの身元 c) a) 政治広告及びその目的の背景をより広く理解できる「透明性の告知」又は b) 当該告知を容易に見付け出すことができる場所の明確な表示	第10条第1項及び第2項
	関係者 <sup>(注10)</sup> の請求に応じ、政治広告サービスの提供に際して収集した特定の事項に関する情報を、費用を掛けずに伝達するための適切な措置を講じること。 ※政治広告公表者でもある場合は、次に挙げる情報についても、同様の措置を講じること。 ① 政治広告である旨の記述 ② 当該政治広告の広告主及び当該広告主を最終的に支配するものの身元 ③ a) 政治広告及びその目的の背景をより広く理解できる「透明性の告知」又は b) 当該告知を容易に見付け出すことができる場所の明確な表示	第11条第1項
※大企業 <sup>(注2)</sup> の広告公表者でもある場合	政治広告キャンペーンごとに集計した各サービス（ターゲティング及び増幅技術の使用に関するものを含む。）に対する合計金額等に関する情報を、その経営報告書の一部として、その年次財務諸表に記載すること。	第8条
※広告公表者でもある場合	公表した広告がこの規則を遵守していないことを個人が広告公表者に対して無料で通報できる仕組みを導入すること。	第9条第1項
政治広告公表者 <sup>(注3)</sup>	当該広告が政治広告であることを容易に識別できるようなマーキング技術及びラベリング技術を使い、政治広告が更に拡散される場合でもそのマーキング及びラベリングが残るようにすること。	第7条第1項第2文
	次に掲げる情報が完全であるよう合理的な努力を行うこと <sup>(注11)</sup> 。 ①政治広告である旨の記述 ②当該政治広告の広告主及び当該広告主を最終的に支配するものの身元 ③ a) 政治広告及びその目的の背景をより広く理解できる「透明性の告知」又は b) 当該告知を容易に見付け出すことができる場所の明確な表示	第7条第3項
	政治広告の最初の公表から最後の発行の後1年まで、「透明性の告知」を、その政治広告とともに公表し、政治広告の最後の公表の後1年が経過してから更に5年間、その後修正したものとともに保存しなければならないこと。	第7条第4項及び第5項
※巨大オンラインプラットフォーム <sup>(注4)</sup> でもある場合	各政治広告に係る「透明性の告知」を、デジタルサービス法第30条 <sup>(注12)</sup> により開設が義務付けられているリポジトリから利用可能とすることを確保すること。	第7条第6項

- (注1) 「政治広告サービス提供者」とは、政治広告サービス（政治広告を構成するサービスであって、特定のメッセージの配置、公表又は拡散を無償で行うオンラインの仲介サービスを除くもの（第2条第5項））を提供する者をいう。
- (注2) 特定の種類の企業の年次財務諸表、連結財務諸表及び関連報告書に関する指令第3条第4項に規定する大企業（large undertakings）をいう。
- (注3) 「政治広告公表者」とは、あらゆる媒体を通じ、政治広告を放送し、インターフェイスを通じて利用可能とし、又は何らかの媒体を通じて公のものとする自然人又は法人をいう（第2条第11項）。
- (注4) EU域内におけるサービスのアクティブ受信者数が月平均で4500万以上のオンラインプラットフォームをいう（デジタルサービス法第25条第1段第1項。成立後のデジタルサービス法では第33条第1項）。
- (注5) 「広告主」とは、その者のために政治広告が準備され、配置され、公表され、又は拡散される自然人又は法人をいう（第2条第7項）。「等」は、広告主のために活動する広告サービス提供者を指す。
- (注6) この要請を受けた広告主等は、当該申告をしなければならないこととされている（第5条第1項後段）。
- (注7) 「政治広告サービスの提供に際して収集した特定の事項に関する情報」とは、①当該サービスと関係する政治広告又は政治広告キャンペーン（注9参照）、②当該政治広告と関係して提供される特定のサービス、③提供したサービスに対して請求した合計金額等並びに④広告主の身元及びその連絡先（該当する場合）の4つをいう。
- (注8) 「透明性の告知」とは、①広告主の身元及び連絡先、②政治広告が公表され拡散される予定期間、③当該広告の準備、配置、宣伝、公表及び拡散に対して支出した合計金額等に関する情報及びその出所、④当該広告とひも付く選挙又は国民投票の表示（該当する場合）、⑤広告のオンラインリポジトリへのリンク（該当する場合）及び⑥規則違反である政治広告を通報する仕組みの使い方に関する情報をいう（第7条第2項）。
- (注9) 「政治広告キャンペーン」とは、共通する準備又は資金提供の下での政治広告の契約の中での一連の連動した広告の準備、配置、宣伝、公表又は拡散をいう（第2条第6項）。
- (注10) 「関係者」とは、①デジタルサービス法第31条に基づき審査された研究者、②国内法又はEU法で認められた、その目的が公共の利益の保護及び促進である市民団体組織の構成員、③国内法で認められた政治主体、④加盟国から派遣された国内又は国際の選挙監視員及び⑤国内機関、EU機関又は国際機関から加盟国内に派遣されたジャーナリストをいう（第11条第2項）。なお、成立後のデジタルサービス法では、①で「第31条」とあるのは「第40条」となる。
- (注11) この完全性が確保できない場合には政治広告をアクセス可能な状態にしてはならないとされる。
- (注12) 成立後のデジタルサービス法では第39条に規定がある。
- (出典) EU政治広告規制規則案を基に筆者作成。

#### (4) ターゲティング及び増幅手法の禁止とその例外

EU政治広告規制規則案の第3章には、①政治広告の分野において使用を禁止するターゲティング及び増幅の技術とその例外（第12条第1項及び第2項）、②ターゲティング及び増幅の技術を使用する際の要件（同条第3項～第7項）並びに③関係者への情報伝達義務（第13条）の規定が置かれている。以下ではこれらの規定について説明する。

##### (i) 政治広告の分野において使用を禁止するターゲティング及び増幅の技術とその例外

EU政治広告規制規則案では、一般データ保護規則第9条第1項<sup>(109)</sup>に列挙されている機微個人データ（sensitive personal data）<sup>(110)</sup>の処理を伴うターゲティング及び増幅の技術の使用を、政治広告の分野において禁止する（第12条第1項）。

ただし、①EU法又は加盟国の国内法において禁止を解除できないことを定める場合を除き、データ主体<sup>(111)</sup>が明示的に同意を与えた場合（一般データ保護規則第9条第2項(a)）と、②政治団体、宗教団体、労働組合等が一定の要件<sup>(112)</sup>を満たした上で取り扱う場合（同項(d)）に限っ

<sup>(109)</sup> このほか、EU政治広告規制規則案では、EU諸機関版の一般データ保護規則ともいうべき指令（Regulation (EU) 2018/1725）の第10条第1項にも言及されているが、対象は同じ機微個人データであるため、本稿では一般データ保護規則にのみ言及する。

<sup>(110)</sup> 人種的若しくは民族的な出自、政治的な意見、宗教的若しくは哲学的な信条又は労働組合の構成員であることを明らかにする個人データ、遺伝子データ、自然人を一意に識別することを目的とする生体データ、健康に関するデータ及び自然人の性生活又は性的指向に関するデータをいう。

<sup>(111)</sup> 識別された、又は識別され得る自然人（identified or identifiable natural person）をいう（一般データ保護規則第4条(1)）。

<sup>(112)</sup> ①適切な保護措置を具備していること、②合法的な活動（legitimate activities）の過程で使用すること、③その処理が当該組織の構成員若しくは元構成員又は当該組織の目的に関連して継続的な接触を持っている者にも関係して行われること、④データ主体の同意なく当該個人データが当該組織の外部に開示されないこと、の4つの条件を指す。

ては、使用してよいこととされている(EU 政治広告規制規則案第 12 条第 2 項)<sup>(113)</sup>。なお、この例外について、①についてはほとんどの国民がそのリスクを十分に理解することなく同意をしてしまうという「同意疲れ」のため、②については実際にはほとんどの政治広告の広告主である政党が含まれることになるため、禁止の実効性は限定的となるおそれがあるとの意見が見られる<sup>(114)</sup>。

## (ii) ターゲティング及び増幅の技術を使用する際の要件

(i) で述べた機微個人データを除く個人データについては、管理者(controller)<sup>(115)</sup> が、データ主体が権利を行使するための透明性のある情報提供(一般データ保護規則第 12 条)に加え、次の 3 つの要件を遵守することを条件として、政治広告の分野での使用が認められる(EU 政治広告規制規則案第 12 条第 3 項)。

- ① 特に個人をターゲットとし、又は内容を増幅するような技術を使用することについて、明瞭かつ平易な言葉で記述された内部方針(internal policy)を採択して実施し、当該方針を 5 年間維持すること。
- ② ターゲティング又は増幅の使用、使用した関連メカニズム、技術及びパラメーター並びに使用した個人データの出所に関する情報を保持すること。
- ③ 使用した技術に係るロジック及び主要なパラメーター並びに第三者提供のデータ及び追加的な分析技術の使用について、関係する個人が理解するのに必要な追加情報<sup>(116)</sup>を、政治広告と一緒に提供すること。

これらの要件は、欧州データ保護委員会(European Data Protection Board)<sup>(117)</sup>による、ソーシャルメディアユーザーのターゲティングに関するガイドライン<sup>(118)</sup>を成文化しようとするものと言われ、他の種類の広告を提示するオンラインプラットフォームに課せられる義務と比較して、ターゲティングと増幅技術を使った政治広告サービスのプロバイダーに追加の透明性義務を課しているという点で、デジタルサービス法よりも一歩進んでいると言われる<sup>(119)</sup>。ただ、市民団体からは、政治的なマイクロターゲティングを全面禁止にすべきであるとの主張も見られる<sup>(120)</sup>。

ターゲティング又は増幅の技術を使用する政治広告公表者は、管理者に課せられる①の内部方針へのリンクと③の情報を、(3)(i)(c)に掲げる「透明性の告知」に含めなければならない。そして、政治広告公表者と管理者とが異なる場合、管理者は、①の内部方針とその参照先を政

(113) このため、機微個人データの処理が可能な場合を定めた一般データ保護規則第 9 条第 2 項(a)及び(d)以外の要件に該当したとしても、政治広告の分野においては使用が禁じられることになる。EU 政治広告規制規則案の前文第 48 項を参照。

(114) Crego, *op.cit.*(91), p.8

(115) 自然人若しくは法人、公的機関、部局又はその他の組織体であって、単独で、又は他の者と共同で、個人データの処理の目的及び方法を決定できるものをいう(一般データ保護規則第 4 条(7))。 *ibid.*

(116) EU 政治広告規制規則案の附属書 II (Annex II) に 4 種類定められている。

(117) 一般データ保護規則第 68 条に基づき設置された、一般データ保護規則の一貫した運用に貢献するとともに EU のデータ保護当局間の協力を推進する独立機関。“Who we are.” European Data Protection Board Website <[https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/who-we-are\\_en](https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/who-we-are_en)>

(118) Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users, version 2.0, Adopted on 13 April 2021. <[https://edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb\\_guidelines\\_082020\\_on\\_the\\_targeting\\_of\\_social\\_media\\_users\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_en.pdf)>

(119) Crego, *op.cit.*(91), pp.8-9.

(120) *ibid.*, p.10.



治広告公表者に伝達しなければならない (EU 政治広告規制規則案第 12 条第 4 項)。さらに、その広告の中又は広告とともに、個人が一般データ保護規則に基づく権利を行使することを支援する有効な手段への言及を含めなければならない (同条第 5 項)。

### (iii) 関係者への情報伝達義務

使用対象となる個人データの管理者は、ターゲティング又は増幅の技術を使用する場合には、(3)(i)(g)と同様に、関係者への情報伝達義務を負う (EU 政治広告規制規則案第 13 条)。

## (5) 監督及び執行

ターゲティング及び増幅技術の使用の監督及び執行については、各国のデータ保護当局 (national Data Protection Authorities: DPAs) が担うこととされ (第 15 条第 1 項)、その他の条項については、各国ごとに指定された当局が担うことになる。この場合、デジタルサービスに関しては、デジタルサービス法の施行に責任を負う機関と同一であってもよいこととされる (同条第 2 項及び第 3 項)。なお、これらの機関は、①政治広告サービス提供者に対し、この規則に基づく義務の不履行に関して警告を発する権限、②この規則に規定された義務の侵害に責任を負う法人及び自然人並びにその侵害の性質を特定する声明を発する権限並びに③制裁金 (administrative fines) 及び罰金刑 (financial penalties) を課す権限を有するものとされる (同条第 5 項)。

そして、罰則については、個々の場合において効果的、比例的かつ抑制的 (effective, proportionate and dissuasive) でなければならず (第 16 条第 1 項)、制裁措置の種類及びその水準を決定する場合には、個々の場合において、特に、①侵害の性質、重大性及び期間、②侵害の故意性又は過失性、③損害の軽減化のためにとられた措置、④関連する過去の侵害及び当該事案の状況に適用されるその他の加重又は軽減の要素並びに⑤管轄当局との協力の度合いの 5 つの要素を十分に考慮しなければならないとされる (同条第 3 項)。また、政治広告の透明性に関する義務違反については、選挙が実施されている加盟国の国民に向けて選挙期間中に公表されたものの場合、「特に深刻」 (particularly serious) であるとみなされる (同条第 4 項)。このため、選挙期間中の違反につき、選挙期間外の違反よりも重い罰則が課せられることになる可能性がある<sup>(121)</sup>。さらに、ターゲティング及び増幅技術の使用に関する義務の違反については、各国のデータ保護当局が一般データ保護規則第 83 条に基づく制裁金を課すことができるとされている (同条第 6 項)。

## (6) 施行期日

EU 政治広告規制規則案は、EU 官報 (Official Journal of the European Union) において公表された日の翌日から 20 日目に発効し (第 20 条第 1 項)、2023 年 4 月 1 日から適用されると規定する (同条第 2 項)<sup>(122)</sup>。また、この規則はその全体が拘束力を有し、加盟国に直接適用される旨も規定する (同条第 3 項)。

<sup>(121)</sup> *ibid.*, p.9.

<sup>(122)</sup> 後掲注<sup>(125)</sup>及び注<sup>(126)</sup>で紹介したとおり、2023年2月17日現在、この規則案は成立していない。このため、欧州議会本会議において採択された修正案では、ほとんどの条項はこの規則の発効の日の翌日から3か月後に適用することとされた (第 265 修正)。European Parliament, “Amendments adopted by the European Parliament on 2 February 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and

### 3 審議経過

2021年11月25日に欧州委員会が公表したEU政治広告規制規則案は、「民主主義の強化及び選挙の完全性」の立法パッケージ(legislative package)<sup>(123)</sup>の1つとして、欧州議会及びEU理事会に提出された。

欧州議会では、担当委員会である域内市場・消費者保護委員会(Committee on the Internal Market and Consumer Protection: IMCO)の報告者による報告書案<sup>(124)</sup>が、2022年6月16日に提出された。この報告書案では、①「政治広告」の定義の明確化、②透明性義務が適用される政治主体の中に国営・国立・国有のコンテンツ製作者を含めること、③政治広告サービスは広告主がEU市民・居住者かEU域内で設立された団体の場合に限り提供できることとすること、④政治広告を特定し、適時、完全かつ正確な方法で広告とともに公表されるべき関連情報を適時、完全かつ正確に提供することを広告主に義務付けること、⑤透明性の告知に更なる情報の表示を義務付けることなどが提案された<sup>(125)</sup>。

EU理事会では、総務理事会において、2022年1月25日、5月23日及び6月21日の3回、議論が行われた。加盟国は、政治広告の透明性を高めるという原則、ターゲティング及び増幅技術規制の枠組み、データ保護の重要性については支持しており、技術的な議論が続いているとされている<sup>(126)</sup>。

---

targeting of political advertising (COM(2021)0731-C9-0433/2021-2021/0381(COD)), P9\_TA(2023)0027,” 2023.2.2, p.128. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0027\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0027_EN.pdf)> EU理事会において採択された修正案では、EU官報において公表された日の翌日から12か月後に適用することとされた。Council of the European Union, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising - General approach, 16013/1/22 REV 1,” 2022.12.13, p.74. <<https://www.consilium.europa.eu/media/60812/st16013-re01-en22.pdf>>

<sup>(123)</sup> この規則案のほか、①欧州政党の規約及び資金調達に関する規則の改正案(proposal for an update of the regulation on the statute and funding of European political parties and European political foundations)、②国民でない加盟国に居住する連合市民の欧州議会議員選挙における選挙権及び被選挙権の行使についての詳細な取決めを規定する指令案(Proposal for a directive laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for Union citizens residing in a Member State of which they are not nationals)及び③国民でない加盟国に居住する連合市民の自治体選挙における選挙権及び被選挙権の行使についての詳細な取決めを規定する指令案(Proposal for a directive laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in municipal elections by Union citizens residing in a Member State of which they are not nationals)の3件が含まれる。“General Affairs Council, 25 January 2022 - Main results,” 2022.1.25. Council of the EU Website <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/01/25/>>

<sup>(124)</sup> Sandro Gozi, “Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising, COM(2021)0731-C9-0433,” *Committee on the Internal Market and Consumer Protection*, 2022.6.21. European Parliament Website <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-732754\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-732754_EN.pdf)> この文書の表紙には2022年6月21日と日付が記載されているが、Crego, *op.cit.*(9), p.11の記述に基づき、本文中のこの文書の提出日付は2022年6月16日とした。

<sup>(125)</sup> Crego, *ibid.*, p.11. なお、脱稿後の状況(2023年2月17日現在)は次のとおりである。2023年2月2日の本会議において、同年1月26日に担当委員会が採択した修正案を賛成多数により可決し、機関間交渉を担当する委員会に差し戻した。“2021/0381(COD) Transparency and targeting of political advertising,” *Legislative Observatory*. European Parliament Website <[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0381\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0381(COD)&l=en)>

<sup>(126)</sup> Crego, *ibid.*, p.12. なお、脱稿後の状況(2023年2月17日現在)は次のとおりである。2022年12月13日のEU理事会会合において、欧州委員会提出の法案に対する修正案を採択した。“Transparency and targeting of political advertising: Council agrees its negotiating mandate,” *Press release*, 2022.12.13. Council of the EU Website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/transparency-and-targeting-of-political-advertising-council-agrees-its-negotiating-mandate/>>

## IV 2022年偽情報対策行動規範

EUにおける政治分野における偽情報対策は、欧州民主主義行動計画が策定されるまでは、EUに関する偽情報に対抗して正しい情報を提供することと、提供のための基盤整備を内容としていた。欧州委員会はその対策の一環として、2018年4月から、民間における自主的な偽情報対策の支援を開始し、2018年9月26日、オンラインプラットフォーム、主要なソーシャルネットワーク、広告者及び広告業界による自主規範である「偽情報に関するEU行動規範」が策定された（I 2参照）。ただ、2019年に行われた総括では、ある程度の成果は見られたものの、十分なものとは言えなかったと評価された（I 5参照）。このため、2020年に策定された欧州民主主義行動計画では、この行動規範を強化するためのガイダンスを2021年春に公表することとされ（II 2(3)参照）、2021年5月に政策文書「偽情報に関する行動規範の強化についての欧州委員会のガイダンス（European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation）」<sup>(127)</sup>が公表され、関係者による「偽情報に関するEU行動規範」の改定作業が進められることとなった。そして、2022年6月16日、この改定作業の参加者が、改定作業の成果である2022年偽情報対策行動規範に署名し、これを公表した。

本章では、「偽情報に関するEU行動規範」の改定作業の指針となったガイダンスの内容を紹介した上で、2022年偽情報対策行動規範の策定の経緯とその概要を紹介する。

### 1 政策文書「偽情報に関する行動規範の強化についての欧州委員会のガイダンス」の内容

政策文書「偽情報に関する行動規範の強化についてのガイダンス」には、2018年の「偽情報に関するEU行動規範」にはI 5で述べた4つの重大な欠点があることと、オンラインプラットフォームとその関係者がこれらの欠点に対処し、より透明で安全かつ信頼できるオンライン環境を構築する方法についての欧州委員会の見解が記されている<sup>(128)</sup>。

このガイダンスでは、取り組むべき課題として、①署名者が行動規範を遵守するようにするための恒久的な仕組みを設けること、②場合によっては対象を誤情報にも拡張すること、③幅広い関係者の行動規範への署名、④署名者ごとの性質に即した義務付け、⑤署名者の欧州デジタルメディア観測所（European Digital Media Observatory: EDMO）<sup>(129)</sup>への協力、⑥署名者の緊急警報システム（Rapid Alert System: RAS）への協力の強化を挙げた。また、「広告掲載の審査」として、①偽情報の非収益化（2(1)参照）、②関係者間の連携強化及び③偽情報を含む広告への対応の義務付けを挙げた<sup>(130)</sup>。

<sup>(127)</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation,” COM(2021) 262 final, 2021.5.26. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0262&from=EN>>

<sup>(128)</sup> *ibid.*, pp.1-2.

<sup>(129)</sup> ファクトチェッカー、オンライン偽情報、ソーシャルメディアプラットフォーム及び報道メディアの専門家並びにメディアリテラシーの専門家により結成され、偽情報、公的な信頼、メディアリテラシー及び質の高い情報に関するデータ及び政策の基準点（reference point）として機能することを目的とする。2020年6月にEUの資金提供により、欧州大学研究所（European University Institute in Florence）の主導により設立された。“EDMO’s Vision And Mission.” European Digital Media Observatory Website <<https://edmo.eu/vision-and-mission/>>

<sup>(130)</sup> European Commission, *op.cit.*<sup>(127)</sup>, pp.4-8.



さらに、「政治広告及び争点型広告」<sup>(131)</sup>として、①政治広告及び争点型広告であることをユーザーが明確に認識できるようにすること、②署名者はデジタルサービス法が定める透明性義務(広告者の身元表示など)を履行すること、③メッセージングプラットフォームへの適用の拡張、④市民がマイクロターゲティングを受ける際に明確にその旨を当該市民に通知し、その基準やデータに関する意味のある情報を当該市民に提供することを署名者に義務付けることなどの強力な透明性対策の実施並びに⑤広告のリポジトリの情報の完全性と質の改善の義務付けを挙げた<sup>(132)</sup>。

これらのほか、このガイダンスでは、①強化された行動規範が、偽情報を拡散させるために現在用いられ、又は今後出現するであろう操作的な行動について、包括的に対象とするものであること、②ユーザーが偽情報の拡散防止に協力できる環境を整えること、③調査研究やファクトチェックを行う活動への適切な支援のための枠組みを設けること、④強化された行動規範の実施状況の監視システムの改善を行うこと、という項目も盛り込まれた<sup>(133)</sup>。

その上で欧州委員会は、行動規範の署名者に対し、このガイダンスに沿って、行動規範の強化を行うための会合を開催し、実行に移すことを求めた。また、適切な議論を行うため、2021年秋に、改定版の最初の草案を提供するよう要請し、また、関係者に対し、行動規範の改定への新たな参加を呼び掛けるとした<sup>(134)</sup>。

## 2 2022年偽情報対策行動規範の策定の経緯及びその概要

このガイダンスを受け、2022年6月16日、2018年の「偽情報に関するEU行動規範」の策定に参加した主要なオンラインプラットフォーム、新興・専門プラットフォーム、広告業界の当事者、ファクトチェッカー、調査機関及び市民団体など34者は、2022年偽情報対策行動規範に署名し、これを公表した<sup>(135)</sup>。欧州委員会は、2022年偽情報対策行動規範につき、ガイダンスにおいて欧州委員会が述べた期待に込んでいると評価した<sup>(136)</sup>。

2022年偽情報対策行動規範は、8つの分野における44のコミットメントを掲げ、コミットメントごとに計128の具体的な措置(measure)を定めている。また、それぞれの措置ごとに、その達成度を測定するための「定性的報告要素(Qualitative Reporting Elements: QREs)」と「サービスレベル指標(Service Level Indicators: SLIs)」が設けられている。なお、これらの措置等を実施するため、6か月の準備期間が用意されている<sup>(137)</sup>。

以下では、2022年偽情報対策行動規範に掲げられているコミットメントの具体的な内容につき、8つの分野ごとにその概要を紹介する<sup>(138)</sup>。

(131) このガイダンスでは、争点型広告について、一般的な定義はないものの、気候変動、環境問題、移民問題、新型コロナウイルス感染症の問題などのような社会問題に関するもの又は一般利益の議論に関係する広告付きコンテンツであって世論(public discourse)に影響を与える可能性のあるものという理解が一般的と思われるとする。  
*ibid.*, p.9.

(132) *ibid.*, pp.9-11.

(133) *ibid.*, pp.11-24.

(134) *ibid.*, p.24.

(135) “The 2022 Code of Practice on Disinformation,” last update 2022.7.4. European Commission Website <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>>

(136) *ibid.*

(137) “The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022,” *op.cit.*(11), pp.2-3.

(138) 以下の紹介は、“The 2022 Code of Practice on Disinformation,” *op.cit.*(135)による。

### (1) 非収益化 (demonetisation) : 偽情報の提供者の金銭的なインセンティブを断ち切ること

オンラインプラットフォームなどの署名者は、偽情報<sup>(139)</sup>の提供者が広告収入から利益を得ないように、偽情報の隣に広告を配置したり、偽情報を含む広告を拡散させたりしないための、より強力な措置を講じる。また、広告業界の関係者間のより効果的な協力関係を構築し、より強力な共同行動を可能とする。

### (2) 政治広告の透明性

署名者は、より強力な透明性対策を講じ、より効率的なラベリングによりユーザーが政治広告を容易に識別できるようにし、広告主、広告費及び表示期間を明示する。さらに署名者は、政治広告を効率的に検索することができる広告ライブラリーを設置する。

### (3) サービスの完全性の確保

署名者は、偽情報の拡散に用いられる操作行為(偽アカウント、ボット<sup>(140)</sup>による増幅、なりすまし、悪意のあるディープフェイク<sup>(141)</sup>など)を縮減するための対策を強化し、このような技術に関する課題に立ち向かうために署名者間で強い協力関係を確立する。署名者間で偽情報を拡散するための許容されない操作行為及び運用について、サービス横断的な了解に達する。また、悪意ある行為者が採用する戦術、技術及び手順のリストを定期的に見直し、認識された操作行為及び運用の範囲をカバーする明確な方針を適用することを、署名者に義務付ける。

### (4) ユーザーを強化する取組

署名者は、ユーザーが偽情報を認識し、理解し、識別し、権威ある情報源にアクセスするためのツールを強化し、メディアリテラシー向上の取組を行うことにより、ユーザーが偽情報からよりよく保護されるようにする。署名者はさらに、偽情報の拡散を制限し、レコメンド<sup>(142)</sup>システムの透明性を高めるようにするため、安全な設計を行うことを保証する。

### (5) 研究者を強化する取組

オンラインプラットフォームは、研究者がプラットフォームのデータによりよく、より広くアクセスできるようにするため、非個人化されたデータ又は匿名化され、集計され、若しくは明示的に公開されているデータへの自動アクセスを確保し、追加的な精査を必要とするデータへのアクセスを簡素化するためのデータ管理の仕組みを設ける方向で取り組む。

<sup>(139)</sup> 欧州民主主義行動計画における偽情報の定義(II 2(3)参照)が採用されている。“The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022,” *op.cit.*(11), p.1.

<sup>(140)</sup> 前掲注<sup>(29)</sup>を参照。

<sup>(141)</sup> 人工知能(AI)を使って登場人物の顔や姿を無関係な第三者のものとするり替える動画合成手法及び同手法によって作成された動画のこと。コンピュータに自ら学習させ、より正確で効率的な判断を実現させる技術「ディープラーニング(深層学習)」と「フェイク(偽物)」を組み合わせた造語である。「知恵蔵 mini「ディープフェイク」の解説」2018.5.8. コトバンクウェブサイト<<https://kotobank.jp/word/ディープフェイク-1834222>>

<sup>(142)</sup> 利用者の購入履歴やアンケート、好み似た他の利用者の情報を分析し、利用者の好みに合った物品やサービスを推薦する手法をいう。「デジタル大辞泉「レコメンド」の解説」コトバンクウェブサイト<<https://kotobank.jp/word/レコメンド-661550>>

#### (6) ファクトチェッカーのコミュニティの強化

署名者は、ファクトチェックの範囲を全ての EU 加盟国及びその言語へと拡張し、プラットフォームがそのサービスにおいてファクトチェックをより着実に行えるようにすることを確保する。さらに、ファクトチェッカーの業務に対する公正な財政的な貢献と、ファクトチェッカーが日常業務を円滑に行うための情報へのアクセスの改善にも取り組む。

#### (7) 透明性センター及びタスクフォース

署名者は、全ての市民がアクセスできる「透明性センター」を通じて、2022 年偽情報対策行動規範の実施情報を容易に把握できるようにし、透明性と関連データの定期的な更新を提供する。また、特に技術的、社会的、市場的及び法的な発展を踏まえて行動規範のコミットメントを見直し、適応させるためのフォーラムを設置するため、常設のタスクフォースを設けることにより、2022 年偽情報対策行動規範が将来にわたり目的に適合するように維持する。

#### (8) モニタリングの枠組みの強化

2022 年偽情報対策行動規範には、EU 全体及び加盟国各国における 2022 年偽情報対策行動規範の実施状況を評価するためのサービスレベル指標を含む、強力なモニタリングの枠組みが用意されている。署名者は、2023 年初頭までに、2022 年偽情報対策行動規範の実施状況に関する最初の基本報告書(baseline reports)を欧州委員会に提出する予定とする。また、その後については、非常に大規模なオンラインプラットフォームは 6 か月ごとに、その他の署名者は 1 年ごとに、それぞれ報告する予定とする。

### おわりに

以上見てきたとおり、EU 域内の国民投票運動におけるオンライン政治広告規制は、放送やチラシなどの伝統的な媒体による国民投票運動広告や選挙運動広告を含む、政治広告全体の規制の一部に位置付けられるものである。そして、この政治広告規制は、2015 年から続く一連の、偽情報キャンペーンから政治活動を保護するための対策に位置付けられている。その対策として、当初は正しい情報の提供とそのための基盤整備という施策が行われ、一定の成果を上げた。しかしその後、EU における強じんな民主主義の構築のため、EU 全域で共通の内容での政治広告の透明化を図る施策と、主に民間セクターによる自主規制の実施の支援という形での、政治分野における偽情報対策が講じられることとなった。このような動向や具体的な施策の検討経過は、政治広告の透明化や政治分野における偽情報対策の在り方を検討する際の材料となるものと考えられる。

政治広告の透明化の施策である EU 政治広告規制規則案は、今後の EU 内での立法過程において更なる見直しがなされ、また、2024 年の欧州議会議員選挙後には、これらの施策の総括がなされることになる。政治広告の透明化及び政治分野における偽情報対策の在り方を考える上では、これらの動向についても、引き続き注視していく必要があると考える。

(みなみ りょういち)