

# 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<br>Title                      | アイルランドにおけるオンライン政治広告及び偽情報等の規制—憲法改正国民投票の観点から—  |
| 他言語論題<br>Title in other language | Regulations of Online Political Advertising and Disinformation in Ireland: From the Perspective of Constitutional Referendums  |
| 著者 / 所属<br>Author(s)             | 井田 敦彦 (IDA Atsuhiko) / 憲法課   |
| 書名<br>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<br>(Legal Regulations for Online Advertising in Referendum Campaigns in Foreign Countries) |
| シリーズ<br>Series                   | 調査資料 2022-1-a (Research Materials 2022-1-a)  |
| 編集<br>Editor                     | 国立国会図書館 調査及び立法考査局  |
| 発行<br>Publisher                  | 国立国会図書館  |
| 刊行日<br>Issue Date                | 2023-03-31   |
| ページ<br>Pages                     | 55-79  |
| ISBN                             | 978-4-87582-906-5  |
| 本文の言語<br>Language                | 日本語 (Japanese)   |
| キーワード<br>keywords                | 国民投票、外国憲法：ヨーロッパ  |
| 摘要<br>Abstract                   | アイルランドの憲法改正国民投票の法制度・実施例、国民投票におけるオンラインメディアの利用状況を概観した上で、2022年選挙改革法によるオンライン政治広告・偽情報等の規制を紹介する。                                     |

\* 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。

# アイルランドにおけるオンライン政治広告及び偽情報等の規制 —憲法改正国民投票の観点から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
憲法課 井田 敦彦

## 目 次

はじめに

### I 憲法改正国民投票の法制度及び実施例

- 1 法制度
- 2 実施例

### II 憲法改正国民投票におけるオンラインメディアの利用状況

- 1 全体状況
- 2 オンライン政治広告及び偽情報等をめぐる問題状況

### III オンライン政治広告及び偽情報等の規制

- 1 規制の経緯
- 2 2022年選挙改革法によるオンライン政治広告の規制
- 3 2022年選挙改革法による偽情報等の規制

おわりに

キーワード：アイルランド、憲法、憲法改正、国民投票、オンライン政治広告、  
偽情報

要 旨

- ① アイルランド憲法の規定では、憲法改正案は、両議院で可決された後に、国民投票に付される。国民投票について定める法律としては、1994年国民投票法が実施手続について定めるほか、2022年選挙改革法が国民投票における選挙委員会の職務等について、1997年選挙法が国民投票の資金規制について、2009年放送法が国民投票の放送規制について、それぞれ関係規定を置いている。
- ② アイルランド憲法は、1937年に制定され、2022年9月末現在までに32回改正されている。また、国民投票は、憲法制定時の国民投票を含め、42回行われている。
- ③ 近年の国民投票においては、(2022年選挙改革法により設置される選挙委員会の前身である)国民投票委員会の報告書、報道、市民団体の調査等により、オンラインメディアの利用状況や、オンライン政治広告及び偽情報等をめぐる問題状況が一定程度明らかになってきている。
- ④ 2022年選挙改革法が成立し、オンライン政治広告及び偽情報等の規制が法制化された(2022年9月末現在、未施行)。同法による規制は、国民投票と選挙に共通して適用される。
- ⑤ 同法は、オンライン政治広告に一定の情報(広告主の氏名・名称、マイクロターゲティングの利用の有無、広告に支払われた額等)の表示を義務付け、広告主にはオンラインプラットフォーム(一定規模のウェブサイト、ウェブアプリケーション等)への当該情報の提供義務を、オンラインプラットフォームには当該情報の確認義務を課している。また、同法は、選挙委員会がこれらの義務の履行等を監視し、調査、改善指導通知等を行うことができる旨を規定している。
- ⑥ さらに、同法は、選挙委員会が偽情報等の監視及び調査を行い、オンラインプラットフォーム等に対し、削除通知、訂正通知、(同委員会による調査中であることの)表示命令、アクセス遮断命令等を行うことができる旨を規定している。
- ⑦ アイルランドでは、規制が選挙と国民投票に共通して適用されること、EUの政策動向の影響を受けること等、日本と異なる点はあるものの、憲法改正国民投票の経験に富むアイルランドにおける議論は、日本にとっても参考になるものと思われる。

## はじめに

一般に各国の国民投票には、憲法等の規定により実施が必要とされる「必要的」国民投票と、大統領が選択した場合、一定数の議員が要求した場合等に実施される「任意的」国民投票がある。また、結果に拘束力のある「拘束的」国民投票と、結果に拘束力のない「諮問的」国民投票がある<sup>(1)</sup>。主要国における憲法改正国民投票(憲法改正を対象とする国民投票)を見ると、①必要的国民投票と任意的国民投票を併用する国(フランス(結果については拘束的))、②任意的国民投票のみを行う国(イタリア(同じく拘束的))、③国民投票のない国(米国及びドイツ)等がある。これらに対し、アイルランドの憲法改正国民投票は、(日本と同様に)必要的かつ拘束的な国民投票である。

アイルランド憲法<sup>(2)</sup>は、1937年に制定され、2022年9月末現在までに32回改正されている。最近では、離婚要件の緩和に関する「第38次憲法改正法案」が2019年5月24日に国民投票に付され、賛成が多数を占めて憲法が改正された。

アイルランドでは、近年、こうした国民投票や選挙におけるインターネットの利用がもたらす問題への対応が議論され、2022年7月には、オンライン政治広告及び偽情報(disinformation)等の規制を盛り込んだ2022年選挙改革法(Electoral Reform Act, 2022 (No.30 of 2022))が成立した。同法による規制は、国民投票と選挙に共通して適用される。

本稿では、アイルランドの憲法改正国民投票の法制度及び実施例(I)、憲法改正国民投票におけるオンラインメディアの利用状況(II)を概観した上で、オンライン政治広告及び偽情報等の規制の経緯及び内容を紹介する(III)。なお、本稿は、『レファレンス』852号(2021年12月)に掲載された拙稿<sup>(3)</sup>にその後の動向等を加筆したものである。

## I 憲法改正国民投票の法制度及び実施例

### 1 法制度

#### (1) アイルランド憲法の規定

アイルランド憲法の規定によれば、憲法改正案は、下院<sup>(4)</sup>に法律案<sup>(5)</sup>として提出され、両議

\* 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) 山岡規雄『諸外国の国民投票法制及び実施例 2019年版』(調査資料2018-1-a 基本情報シリーズ26) 国立国会図書館, 2019, p.4. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11253574\\_po\\_201801a.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11253574_po_201801a.pdf?contentNo=1)> 等参照。

(2) 解説と翻訳は、山田邦夫「アイルランドの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情 2』(調査資料2002-2) 2002, pp.123-159; 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(2) アイルランド憲法』(調査資料2011-1-b 基本情報シリーズ8) 2012. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487278\\_po\\_201101b.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487278_po_201101b.pdf?contentNo=1)> 参照。

(3) 井田敦彦「アイルランドにおけるオンライン政治広告の規制をめぐる動向—憲法改正国民投票の観点から—」『レファレンス』852号, 2021.12, pp.49-64. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11941685\\_po\\_085205.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11941685_po_085205.pdf?contentNo=1)> なお、本稿のIについては、拙稿(同「アイルランドにおける憲法改正の経緯と事例」『レファレンス』816号, 2019.1, pp.27-46. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11233895\\_po\\_081603.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11233895_po_081603.pdf?contentNo=1)>)も参照。

(4) アイルランド議会(Oireachtas)は、大統領並びに下院(Dáil Éireann)及び上院(Seanad Éireann)の両議院で構成される(憲法第15条第1節)。下院は選挙区選出議員で組織され、上院は、首相が指名する議員、大学等選出議員及び職能別選出議員で組織される(憲法第16条第2節及び第18条)。

(5) これまでの憲法改正案を見ると、第38次憲法改正法案を除き、いずれも政府提出法案である。第38次憲法改

院で可決<sup>(6)</sup>された後に、国民投票<sup>(7)</sup>に付される（第46条第2節）。

国民投票に付された憲法改正案は、投票の過半数が賛成であった場合には、国民の承認があったものとされる（憲法第47条第1節）。国民投票の投票権者は、下院議員選挙の投票権者と同じであり（同条第3節）、投票権年齢は18歳以上である（憲法第16条第1節第2項）。

承認された憲法改正案（法律案）は、大統領により直ちに署名され、法律として遅滞なく公布される（憲法第46条第5節）。法律案は、署名の日から法律となり、原則としてその日から施行され（憲法第25条第4節第1項）、憲法が改正される。

国民投票（の細目）については、法律で定めることとされている（憲法第47条第4節）。以下、主な法律として、①1994年国民投票法（Referendum Act, 1994 (No.12 of 1994)）、②2022年選挙改革法、③1997年選挙法（Electoral Act, 1997 (No.25 of 1997)）、④2009年放送法（Broadcasting Act, 2009 (No.18 of 2009)）を取り上げ、規定内容を概観する<sup>(8)</sup>。①は主に国民投票の実施手続について定め、②は国民投票における選挙委員会（Electoral Commission）の職務等について、③は国民投票の資金規制について、④は国民投票の放送規制について、それぞれ関係規定を置いている。なお、2022年9月末現在、②の2022年選挙改革法は未施行であるが<sup>(9)</sup>、以下の記述には同法の内容を反映させている。

## (2) 1994年国民投票法の規定—国民投票の実施手続—

憲法改正案が両議院で可決された場合には、所管大臣<sup>(10)</sup>は、命令で国民投票の投票日を定める（1994年国民投票法第10条第1項）。投票日は、命令の日から30日以後90日以内でなければならないが（同条第2項）、下院が解散したときは、下院議員総選挙と同日とすることができる（同法第11条）。

所管大臣は、国民投票管理官（referendum returning officer）を任命する（同法第14条）。国民投票は、下院議員選挙区と同じ区域別に行われ（同法第18条第1項）、下院議員選挙において選挙区の選挙管理官となる者が、国民投票におけるその区域の地方管理官（local returning officer）となる（同法第15条第1項）。地方管理官は、各区域において国民投票の投開票を管理する（同条第3項）。

---

正法案のみ議員提出法案であるが、2016年の提出後、2017年に提出者は閣僚（政府構成員）となり、2019年に法案審議が本格化した。“Bills & Acts.” Houses of the Oireachtas Website <<https://www.oireachtas.ie/en/bills/>>; “About Josepha.” Josepha Madigan TD Website <<https://www.josephamadigan.ie/about/>> 参照。

(6) 各議院での議決要件は、出席議員の投票の過半数である（憲法第15条第11節第1項）。両議院一致の議決がない場合には、下院の決議（resolution）により両議院で可決されたものとみなされる（憲法第23条）。

(7) 国民投票には、憲法改正国民投票のほか、一般の法律案の国民投票もあるが（憲法第23条、第27条及び第47条第2節）、少なくとも2019年までに後者の実施例はない（Department of Housing, Planning and Local Government, *Referendum Results: 1937-2019*, 2019, p.7. gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/130420/f956fce2-ac22-465a-b6c0-7f4289be27f8.pdf>>）。その後も、同資料が掲載されているウェブサイトの更新がないことから、後者の実施例はないと思われる（Department of Housing, Local Government and Heritage, “1937-2019 Referendum Results,” 2021.4.2 (Last updated). *ibid.* <<https://www.gov.ie/en/publication/32ea7-1937-2019-referendum-results/>>）。本稿では前者について述べる。なお、実施手続等（I 1(2)～(5)）は両者に共通する部分が多く、オンライン政治広告及び偽情報等の規制（III 2及び3）でも両者は区別されていない。

(8) Irish Statute Book Website <<http://www.irishstatutebook.ie/>> 参照。なお、制定順法令集である同ウェブサイトには、各法律の制定時の規定が掲載されている。その後の改正については、同ウェブサイトの各法律の“Commencement, Amendments, SIs made under the Act”を参照。

(9) 施行日は所管大臣（住宅・地方政府・遺産大臣）が命令で定める日であるが（同法第1条第5項）、2022年9月末時点で当該命令の制定は確認できない。

(10) 1994年国民投票法制定時には環境大臣であったが、その後幾度か変更があり、2022年9月末現在は住宅・地

地方管理官は、国民投票管理官に開票結果を報告する（同法第 37 条）。国民投票管理官は、開票結果を取りまとめた上で官報に公示し、その際に、裁判所への提訴（referendum petition）がなければ、又は全ての提訴が無効と判断されれば、公示された開票結果が確定することを付記する（同法第 40 条第 1 項及び第 2 項）。この裁判所への提訴は、当該公示から 7 日以内に高等法院<sup>(11)</sup>に対して行うことができる（同法第 42 条）。

なお、国民投票に言及し、又は国民投票において特定の結果の実現を図る目的で配布される全ての通知、ビラ、ポスター又はこれらに類する文書は、国民投票管理官又は地方管理官が印刷し、発行し、又は掲示するものを除き、その表面（face）に印刷者及び発行者の氏名・名称及び住所を記載しなければならないとされている（同法第 2 条第 3 項及び第 6 条並びに 1992 年選挙法（Electoral Act, 1992 (No.23 of 1992)）第 140 条）。Ⅲで後述するように、この考え方がオンライン政治広告にも用いられることになる<sup>(12)</sup>。

### (3) 2022 年選挙改革法の規定—選挙委員会の職務等—

2022 年選挙改革法の規定により、常設の機関（body corporate with perpetual succession）として選挙委員会が設置される（第 8 条第 1 項及び第 2 項）。選挙委員会は、①委員長（元最高裁判所裁判官等。最高裁判所長官が指名し、大統領が任命。任期 7 年で再任不可）、②職権上の（ex officio）委員 2 人（いわゆる充て職委員。原則としてオンブズマン<sup>(13)</sup>及び下院の事務総長）及び③政府が指名し、各議院が任命に同意し、大統領が任命する委員 4～6 人（任期は 4 年以内）で組織される（同法第 9 条、第 11 条及び第 19 条）。

選挙委員会の職務は、①国民投票の対象事項の公衆に対する説明、②下院議員・欧州議会議員選挙の選挙区の見直しと議会への報告、③地方議会議員選挙の選挙区の見直しと所管大臣への報告、④選挙政策・手続の調査と所管大臣への勧告、⑤選挙・国民投票の過程に係る情報の公衆への提供と国の選挙・民主主義の過程への公衆の参加促進、⑥政党登録簿の作成・維持、⑦選挙人登録の監督、⑧オンライン政治広告の規制、⑨偽情報等からの選挙・国民投票の保護であり（同法第 30 条第 1 項）、同委員会は独立してその職務を行う（同条第 3 項）。本稿では、憲法改正国民投票の観点から①⑤⑧⑨を取り上げる。このうち、従来の国民投票委員会（Referendum Commission）<sup>(14)</sup>の職務を受け継いだ①⑤については以下に述べ、新たに法制化された⑧⑨については、選挙委員会の職務を含む制度の全体像をⅢで詳述する。

①の主な職務は、a) 国民投票の対象事項の一般的な説明等を記載した資料の作成、b) 最も投票権者に周知しやすく、かつ、可能な限り視聴覚障害者による利用が確保されると認められる方法及び手段（テレビ、ラジオ及びその他の電子媒体（electronic media）の使用を含む。）による a) の資料の発行及び配布、c) 国民投票に係る意識啓発及び投票促進であり、このうち c)

方政府・遺産大臣である。

(11) 法律問題若しくは事実問題又は民事若しくは刑事を問わず、全ての事項に関する第 1 審裁判管轄権を持つ裁判所である（憲法第 34 条第 3 節第 1 項）。上訴裁判所として、控訴院及び最高裁判所がある（同条第 4 節及び第 5 節）。

(12) Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation, *Progress Report*, 2019.11, pp.13, 25-26. gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/39188/8c7b6bc1d0d046be915963abfe427e90.pdf>> 参照。

(13) 両議院の指名により大統領が任命する独立機関で、行政活動における適切な権限の有無等を調査する（1980 年オンブズマン法（Ombudsman Act, 1980 (No.26 of 1980)）第 2 条及び第 4 条）。

(14) 選挙委員会の前身で、1998 年国民投票法（Referendum Act, 1998 (No.1 of 1998)）第 2 条に基づき、国民投票ごとに設置された。

は国民投票に関する⑤の職務としても行われる（同法第31条第1項及び第67条）<sup>(15)</sup>。選挙委員会又はその構成員は、国民投票において特定の結果を支持し、又は宣伝してはならないとされている（同法第31条第3項）。

#### (4) 1997年選挙法の規定—国民投票の資金規制—

国民投票運動資金については、寄附が規制されている。寄附とは、政党、上下院議員、第三者（third party）等に対し、国内外において政治目的（political purposes）で行われる全ての出捐（しゅつえん）をいい（1997年選挙法第22条第2項(a)）、政治目的には、国民投票、選挙等における他の政党、上下院議員、第三者等の方針に関し政党、上下院議員、第三者等の見解を直接又は間接に表明する目的や、国民投票、選挙等の結果に影響を与えるその他の目的が含まれる（同項(aa)‘political purposes’(i) (III)及び(iii)）。また、第三者とは、登録政党及び選挙の立候補者以外の者であって、年に（in a particular year）100ユーロ（約1万3600円<sup>(16)</sup>）（価額。以下I 1(4)において同じ。）を超える寄附を受けたものをいい（同項(aa)）、国民投票運動を行う団体等もこれに該当する場合がある。

寄附額の上限は、寄附を受けるのが政党、第三者等の場合には1人につき（from a particular person）年に2,500ユーロ（約34万円）、寄附を受けるのが上下院議員等の場合には1人につき年に1,000ユーロ（約13万6000円）であり、いずれの場合にも、海外居住者（アイルランド国民を除く。）・海外団体からの寄附、100ユーロ（約1万3600円）を超える匿名の寄附、暗号通貨（cryptocurrency）<sup>(17)</sup>の形での寄附等は禁止されている（同法第23条、第23A条等）。また、第三者は、100ユーロ（約1万3600円）を超える寄附を受けた後速やかに、政治目的の支出を行う前に、公職倫理基準委員会（Standards in Public Office Commission）<sup>(18)</sup>に必要事項（①第三者及びその責任者の氏名・名称及び住所、②各年における第三者への寄附の性質、目的及び見積額並びに第三者の支出計画、③政党、国民投票等との関係）を登録しなければならない（同法第23C条）。これらの規制への違反には罰則がある（同法第25条）。

国民投票運動資金については、上記で主な規定を紹介したような寄附規制があるが、支出規制（支出上限等）はない<sup>(19)</sup>。

(15) この規定の前身である1998年国民投票法第3条第1項は、制定当初は国民投票委員会の職務として、国民投票に係る提案への賛否両論を示した資料の作成を規定していた（同項(a) (ii)）。同法は2001年国民投票法（Referendum Act, 2001 (No.53 of 2001)）により一部改正され、この職務が削除された。この改正については、議論を賛否に二分して示すことは難しい場合もあるため、端的に国民投票の実施とその対象事項についての意識啓発が行われるようになったとの指摘がある（Karin Gilland Lutz, “Referendums and Spending in Ireland,” Karin Gilland Lutz and Simon Hug, eds., *Financing Referendum Campaigns*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, pp.123-124）。

(16) 1ユーロは約136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。

(17) 規制（regulate）されていない全ての形態のデジタル通貨であって、通貨の単位の生成を制御（regulate）し、及び金銭の移動を検証するために暗号化技術が使用されているもの（1997年選挙法第22条第2項(aa)）。

(18) 委員長（最高裁判所裁判官等）及び委員5人（会計検査院長官、オンブズマン、両議院の事務総長及び元上下院議員）で組織され（2001年公職倫理基準法（Standards in Public Office Act, 2001 (No.31 of 2001)）第2条第2項）、その任務には1997年選挙法所定の職務が含まれる（同法第3条）。

(19) Department of the Taoiseach, *First report of the interdepartmental group on Security of Ireland’s Electoral Process and Disinformation*, 2018.6, p.29. gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/2224/241018105815-07f6d4d3f6af4c7eb710010f2ac09486.pdf>> これに対し、下院議員等の選挙では、支出規制（選挙費用の上限、明細書の提出義務等）がある（1997年選挙法第32条、第36条等）。

(5) 2009年放送法の規定—国民投票の放送規制—

放送事業者は、政治目的 (political end) の広告を放送してはならないとされている (2009年放送法第41条第3項)<sup>(20)</sup>。ただし、放送時間の配分において各党を公平に取り扱うことを条件に、政党による意見放送 (party political broadcast) は認められている (同条第5項)。また、選挙委員会が国民投票の対象事項を公衆に説明するための放送は認められている (同条第6項及び2022年選挙改革法第32条第1項。I 1(3)参照)。

なお、放送分野の監督機関であるアイルランド放送庁 (Broadcasting Authority of Ireland) は、放送事業者が従うべき放送規範 (broadcasting code) を作成する (2009年放送法第42条)。同条に基づき同庁が作成した「ニュース及び時事問題における公平性、客観性及び中立性に関する規範」<sup>(21)</sup>によれば、選挙及び国民投票の報道は、同庁による指針及び行動規範 (guidelines and codes of practice) を遵守するものとされている。当該指針である「国民投票の報道に関する指針」<sup>(22)</sup>によれば、放送事業者は、国民投票の問題を扱うと解釈される可能性のある内容又は同法第41条第3項の規定に反して政治目的を伴うと合理的に考えられる可能性のある内容が広告に含まれないようにするものとされ (第9項)、また、政党による意見放送を国民投票運動の期間中に放送する場合には、賛否の意見に割り当てられる放送時間が同等となるようにしなければならないとされている (第10項)。ソーシャルメディア<sup>(23)</sup>との関係では、放送事業者は、国民投票の報道でソーシャルメディアに言及する際の方針 (policies) 及び実施手続を定めるものとされ、さらに、国民投票の重要性に鑑み、ソーシャルメディアへの言及の正確性、公平性、客観性及び中立性を確保するために追加的措置を講ずるものとされている (第8項)。

2 実施例

表1は、アイルランドの憲法改正国民投票 (憲法制定時の国民投票を含む。) の実施例を示したものである。

憲法改正案は、例えば「2016年第38次憲法改正 (婚姻の解消) 法案」のように回次が付され、国民投票で承認された場合には「第38次改正」等と呼ばれる。憲法制定時の経過規定 (第51条第1節) により国民投票を経ずに行われた第1次・第2次改正と、議会で可決されず廃案となった第22次憲法改正法案を除き、直近の第38次改正までに42回の国民投票が行われている<sup>(24)</sup>。

(20) 2009年放送法に政治目的の定義はない。なお、放送事業者 (アイルランドのテレビ及びラジオ放送事業者) に対しては同法に基づく規制があるが、この規制はオンライン分野には適用されない (*ibid.*, p.15)。ただし、2022年9月末現在、下院で審査中のオンラインの安全及びメディア規制法案 (Online Safety and Media Regulation Bill, 2022 (No.6 of 2022)) は、同法第41条第3項を削除し、同項の内容を、オンデマンド視聴覚メディアサービスも規制対象に加えて、同法第46M条第2項(a)で規定する (放送事業者の義務等を定める同法第3編を削除し、メディアサービス・プロバイダー等の義務等を定める同法第3A編・第3B編を新設する) ことを盛り込んでいる。

(21) Broadcasting Authority of Ireland, *Code of Fairness, Objectivity & Impartiality in News and Current Affairs*, 2013.4, p.13. <<https://www.bai.ie/en/download/129469/>>

(22) Broadcasting Authority of Ireland, *Guidelines in Respect of Coverage of Referenda*, 2019.4, pp.9-10. <<https://www.bai.ie/en/download/132680/>>

(23) ソーシャルメディアとは、「SNS、ブログ、簡易ブログなど、インターネットを利用して個人間のコミュニケーションを促進するサービスの総称」であり、また、SNS (social networking service) とは、「個人間のコミュニケーションを促進し、社会的なネットワークの構築を支援する、インターネットを利用したサービス」である (「ソーシャルメディア」『SNS』『デジタル大辞泉』ジャパンナレッジウェブサイト)。本稿では、オンラインメディアを、これらを含むインターネット上の情報伝達媒体と捉えている。

(24) Department of Housing, Planning and Local Government, *op.cit.*(7), pp.17-118. なお、国民投票で承認されていない憲法改正案の回次は、それより後の回次の憲法改正案が承認されない限り、後続の別の憲法改正案にも用いられるのが普通である。このため、回次が国民投票の実施回数よりも少ない数字となっている。

表1 アイルランドの憲法改正国民投票（憲法制定時の国民投票を含む。）の実施例

| 回次 | 投票日        | 施行日        | 主な内容   | 投票率   | 賛成    | 反対    |
|----|------------|------------|--|-------|-------|-------|
|    | 1937.7.1   | 1938.1.1   | 憲法草案   | 75.8% | 56.5% | 43.5% |
| 1  | なし         | 1939.9.2   | 国家緊急権の範囲の拡大  |       |       |       |
| 2  | なし         | 1941.5.30  | 各種規定の整備  |       |       |       |
| 3  | 1959.6.17  | 不承認        | 比例代表制から小選挙区制への変更   | 58.4% | 48.2% | 51.8% |
| 3  | 1968.10.16 | 不承認        | 人口当たり議員数の弾力化   | 65.8% | 39.2% | 60.8% |
| 4  | 1968.10.16 | 不承認        | 比例代表制から小選挙区制への変更   | 65.8% | 39.2% | 60.8% |
| 3  | 1972.5.10  | 1972.6.8   | EC（欧州共同体）への加盟承認  | 70.9% | 83.1% | 16.9% |
| 4  | 1972.12.7  | 1973.1.5   | 選挙権年齢の引下げ（21歳→18歳）   | 50.7% | 84.6% | 15.4% |
| 5  | 1972.12.7  | 1973.1.5   | カトリックの優越条項の削除  | 50.7% | 84.4% | 15.6% |
| 6  | 1979.7.5   | 1979.8.3   | 裁判所以外の機関による養子縁組裁定の有効性の確保                                     | 28.6% | 99.0% | 1.0%  |
| 7  | 1979.7.5   | 1979.8.3   | 上院議員を選挙する高等教育機関の範囲の拡大  | 28.6% | 92.4% | 7.6%  |
| 8  | 1983.9.7   | 1983.10.7  | 胎児の生命権を定める規定の追加  | 53.7% | 66.9% | 33.1% |
| 9  | 1984.6.14  | 1984.8.2   | 一定範囲のアイルランド国民でない者への下院議員選挙権の拡大                                | 47.5% | 75.4% | 24.6% |
| 10 | 1986.6.26  | 不承認        | 離婚禁止規定から離婚要件を定める規定への変更                                       | 60.8% | 36.5% | 63.5% |
| 10 | 1987.5.26  | 1987.6.22  | 単一欧州議定書の批准承認   | 44.1% | 69.9% | 30.1% |
| 11 | 1992.6.18  | 1992.7.16  | マーストリヒト条約の批准及びEU（欧州連合）への加盟承認                                 | 57.3% | 69.1% | 30.9% |
| 12 | 1992.11.25 | 不承認        | 自殺の危険がある場合であっても妊娠中絶を認めない規定の追加                                | 68.2% | 34.6% | 65.4% |
| 13 | 1992.11.25 | 1992.12.23 | 妊娠中絶のための外国渡航を認める規定の追加  | 68.2% | 62.4% | 37.6% |
| 14 | 1992.11.25 | 1992.12.23 | 妊娠中絶に関する外国情報の取得又は提供を認める規定の追加                                 | 68.1% | 59.9% | 40.1% |
| 15 | 1995.11.24 | 1996.6.17  | 離婚禁止規定から離婚要件を定める規定への変更                                       | 62.2% | 50.3% | 49.7% |
| 16 | 1996.11.28 | 1996.12.12 | 重大犯罪防止のために被訴追者の保釈を拒否できる規定の追加                                 | 29.2% | 74.8% | 25.2% |
| 17 | 1997.10.30 | 1997.11.14 | 政府の会議における審議の秘密の尊重に関する規定の追加                                   | 47.2% | 52.6% | 47.4% |
| 18 | 1998.5.22  | 1998.6.3   | アムステルダム条約の批准承認（EU関係）   | 56.2% | 61.7% | 38.3% |
| 19 | 1998.5.22  | 1998.6.3   | 北アイルランド和平合意の承認   | 56.3% | 94.4% | 5.6%  |
| 20 | 1999.6.11  | 1999.6.23  | 地方政府及び地方選挙に関する規定の追加  | 51.1% | 77.8% | 22.2% |
| 21 | 2001.6.7   | 2002.3.27  | 死刑の廃止  | 34.8% | 62.1% | 37.9% |
| 22 | 議会で廃案      | 議会で廃案      | 裁判官の罷免に関する規定の詳細化   |       |       |       |
| 23 | 2001.6.7   | 2002.3.27  | 国際刑事裁判所に関するローマ規程の批准承認  | 34.8% | 64.2% | 35.8% |
| 24 | 2001.6.7   | 不承認        | ニース条約の批准承認（EU関係）   | 34.8% | 46.1% | 53.9% |
| 25 | 2002.3.6   | 不承認        | 胎児の生命の保護を憲法改正案附則の法律（自殺の危険がある場合であっても妊娠中絶を認めない内容を含む。）に委ねる規定の追加 | 42.9% | 49.6% | 50.4% |
| 26 | 2002.10.19 | 2002.11.7  | ニース条約の批准承認（EU関係）   | 49.5% | 62.9% | 37.1% |
| 27 | 2004.6.11  | 2004.6.24  | アイルランド市民権に関する血統主義の規定の追加                                      | 60.0% | 79.2% | 20.8% |
| 28 | 2008.6.12  | 不承認        | リスボン条約の批准承認（EU関係）  | 53.1% | 46.6% | 53.4% |
| 28 | 2009.10.2  | 2009.10.15 | リスボン条約の批准承認（EU関係）  | 59.0% | 67.1% | 32.9% |
| 29 | 2011.10.27 | 2011.11.17 | 裁判官の報酬を例外的に減額できる規定の追加  | 56.0% | 79.7% | 20.3% |
| 30 | 2011.10.27 | 不承認        | 議院の調査権限に関する規定の追加   | 55.9% | 46.7% | 53.3% |
| 30 | 2012.5.31  | 2012.6.27  | 経済通貨同盟の安定、調整及びガバナンスに関する条約の批准承認（EU関係）                         | 50.6% | 60.3% | 39.7% |
| 31 | 2012.11.10 | 2015.4.28  | 児童の権利に関する規定の追加   | 33.5% | 58.0% | 42.0% |

| 回次 | 投票日        | 施行日        | 主な内容                                 | 投票率   | 賛成    | 反対    |
|----|------------|------------|--------------------------------------|-------|-------|-------|
| 32 | 2013.10.4  | 不承認        | 上院の廃止                                | 39.2% | 48.3% | 51.7% |
| 33 | 2013.10.4  | 2013.11.1  | 控訴院の設置に関する規定の追加                      | 39.2% | 65.2% | 34.8% |
| 34 | 2015.5.22  | 2015.8.29  | 婚姻は性別にかかわらず行うことができるという規定の追加          | 60.5% | 62.1% | 37.9% |
| 35 | 2015.5.22  | 不承認        | 大統領の被選挙権年齢の引下げ（35歳→21歳）              | 60.5% | 26.9% | 73.1% |
| 36 | 2018.5.25  | 2018.9.18  | 胎児の生命権等を定める規定から妊娠中絶の規制を法律事項とする規定への変更 | 64.1% | 66.4% | 33.6% |
| 37 | 2018.10.26 | 2018.11.27 | 神を冒とくする事項の公表又は発言を犯罪とする規定の削除          | 43.8% | 64.9% | 35.1% |
| 38 | 2019.5.24  | 2019.6.11  | 離婚要件の緩和                              | 50.8% | 82.1% | 17.9% |

(注) 網掛けは国民投票で不承認又は議会で廃案。憲法改正案は、例えば「2016年第38次憲法改正（婚姻の解消）法案」のように回次が付され、国民投票で承認された場合には「第38次改正」等と呼ばれる。国民投票で承認されていない憲法改正案の回次は、それより後の回次の憲法改正案が承認されない限り、後続の別の憲法改正案にも用いられるのが普通である（例えば、表中の第3次憲法改正法案参照）。第1次・第2次改正は憲法制定時の経過規定（第51条第1節）により、国民投票を経ずに行われた。第33次改正中の一部の規定は別日施行。

(出典) Department of Housing, Planning and Local Government, *Referendum Results: 1937-2019*, 2019, pp.17-118. gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/130420/f956fce2-ac22-465a-b6c0-7f4289be27f8.pdf>>; 山田邦夫「アイルランドの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情 2』（調査資料 2002-2）2002, pp.141-144; “Amending Acts,” *Constitution of Ireland*, Dublin: Government Publications, 2020.1, pp.iv-xv. Irish Statute Book Website <<http://www.irishstatutebook.ie/pdf/en.cons.pdf>>; “Bills & Acts.” Houses of the Oireachtas Website <<https://www.oireachtas.ie/en/bills/>>等を基に筆者作成。

## II 憲法改正国民投票におけるオンラインメディアの利用状況

### 1 全体状況

I 1で概観したように、国民投票に関する情報発信は、政府から独立した機関である選挙委員会と、政党、上下院議員、第三者等が行うことが想定されている。このうち選挙委員会の活動内容は、同委員会が議会及び（国民投票の）所管大臣に提出する報告書に記載される（2022年選挙改革法第39条）。これまでの憲法改正国民投票については、選挙委員会の前身である国民投票委員会がその都度報告書を提出しており、それらの報告書から同委員会の支出額を見ると（表2）、報告書により（特に、第36次憲法改正法案より前とそれ以後で）支出項目分類名が若干異なるため（表2の(注3)及び(注4)参照）即断はできないが、テレビへの支出割合の

表2 国民投票委員会の支出額

(単位：ユーロ。( )は支出計に占める割合)

| 回次 <sup>(注1)</sup>    | 32・33            | 34               | 35               | 36               | 37               | 38               |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 実施年 <sup>(注2)</sup>   | 2013             | 2015             | 2015             | 2018             | 2018             | 2019             |
| オンライン <sup>(注3)</sup> | 164,000<br>(7%)  | 66,000<br>(6%)   | 66,000<br>(6%)   | 491,509<br>(19%) | 350,990<br>(17%) | 403,298<br>(17%) |
| テレビ <sup>(注4)</sup>   | 377,000<br>(16%) | 179,000<br>(15%) | 179,000<br>(18%) | 459,216<br>(18%) | 471,437<br>(22%) | 570,548<br>(24%) |
| 支出計                   | 2,386,000        | 1,193,000        | 1,022,000        | 2,593,612        | 2,095,290        | 2,336,361        |

(注1) 憲法改正案の回次。第32次・第33次は、同日に国民投票が行われ、かつ、支出額が分かれていない。

(注2) 憲法改正国民投票の実施年。

(注3) 支出項目分類名は、第32次・第33次は「広告購入 オンライン」、第34次・第35次は「広告 オンライン」、第36次～第38次は「オンラインメディア」。

(注4) 支出項目分類名は、第32次・第33次は「広告購入 テレビ」、第34次・第35次は「広告 テレビ」、第36次～第38次は「テレビ／視聴覚」。

(出典) “Previous Referendums.” Referendum Commission Website <<https://www.refcom.ie/previous-referendums>>に掲載されている各回次の報告書を基に筆者作成。なお、第31次以前の報告書には「オンライン」の語を含む支出項目分類名がない。第21次～第27次の報告書には「ウェブサイト」という支出項目分類名がある。

伸びと比較して、オンラインメディアへの支出割合の伸びが大きいように見える。

これに対し、政党、上下院議員、第三者等によるオンラインメディアの利用実態は、全体状況の把握が困難であるが、例えばイプソス MRBI 社の世論調査によれば、人工妊娠中絶に関する第 36 次憲法改正法案の国民投票の際に、投票行動に最も影響を与えたと考えられていたのは、テレビ討論が 25%、ソーシャルメディアでの議論が 24%、家庭・職場・社会生活での議論が 15%、ラジオ討論が 9%、ポスターが 7%、新聞記事が 3%、説得・勧誘 (canvassing) が 3%、屋外広告が 2%、オンライン広告が 2%、路上配布のビラが 1%、教会のミサでの声明 (announcements at Mass) が 1% であったとされている<sup>(25)</sup>。

## 2 オンライン政治広告及び偽情報等をめぐる問題状況

第 36 次憲法改正法案の国民投票の際には、SNS やオンライン動画共有サービス上の広告が、態度未定の投票権者への潜在的な働きかけに利用されていると報じられた<sup>(26)</sup>。

ボランティア主導の市民活動である「透明性のある国民投票イニシアチブ」(Transparent Referendum Initiative) によるフェイスブック上の政治広告のサンプル調査では、上記の国民投票において、317 の団体による広告費の支払が確認され、そのうち 66% が公職倫理基準委員会 (I 1(4)参照) の登録団体でもその関係団体でもなく、17 の団体が海外に拠点を置き、26 の団体が身元不明 (untraceable) であった。身元不明な団体の広告は、投票権者を誤解させたり、政治家等の信用を落としたり、公式・中立の情報源を装ったり、投票権者のデータを収集したり、不穏当な画像を共有したりするために用いられ、また、海外の団体や登録されていない団体は、追跡不能な (untraceable) 資金を用いて投票結果に影響を与えようとしたと考えられている<sup>(27)</sup>。

こうした状況下で、外国の団体により資金拠出された広告は掲載しないというフェイスブックの決定や、国民投票運動に関する全ての広告を禁止するグーグルの動きが報じられた<sup>(28)</sup>。また、広告の透明性確保に向けたフェイスブックの機能追加や<sup>(29)</sup>、フェイスブックと TheJournal.ie (オンラインニュースサービス) の提携によるファクトチェックの取組が報じられていた<sup>(30)</sup>。

(25) Damian Loscher, "How Ireland talked its way to a Yes vote," *Irish Times*, 2018.6.14. <<https://www.irishtimes.com/opinion/how-ireland-talked-its-way-to-a-yes-vote-1.3529337>>

(26) Una Mullally, "The poisonous online campaign to defeat the abortion referendum," *Irish Times*, 2018.5.7. <<https://www.irishtimes.com/opinion/the-poisonous-online-campaign-to-defeat-the-abortion-referendum-1.3486236>>

(27) Department of the Taoiseach, *op.cit.*(19), p.8; Transparent Referendum Initiative, "TRI digital political advertising draft policy proposal," 2018.6. <<https://docs.google.com/document/d/1zGdjWuily9gms7NkHjYRXyYbR7Vdn3OzBeCGrg8uRvQ/edit>>

(28) Marie O'Halloran, "Taoiseach welcomes move by Google, Facebook on referendum ads," *Irish Times*, 2018.5.9. <<https://www.irishtimes.com/news/politics/oireachtas/taoiseach-welcomes-move-by-google-facebook-on-referendum-ads-1.3489600>>

(29) Ciara O'Brien, "New Facebook feature explained," *Irish Times*, 2018.4.17. <<https://www.irishtimes.com/business/technology/new-facebook-feature-explained-1.3464713>> この記事はフェイスブックの取組の理由として、ケンブリッジ・アナリティカ事件を挙げている。同事件では、フェイスブックの利用者情報がコンサルタント会社のケンブリッジ・アナリティカと不適切に共有され、選挙運動中に利用者の人物評価 (profile) に用いられた可能性があることが明らかになり (これにより、利用者の人物像に応じて特定のオンライン政治広告のみを目に付きやすい形で表示させることが可能となる)、2016 年の米国の大統領選挙や同年の英国の EU (欧州連合) 離脱に係る国民投票に与えた影響が懸念された (*ibid.*)。同事件については、川西晶大「SNS における個人情報不正利用—ケンブリッジ・アナリティカ事件—」『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 報告書—』(調査資料 2019-5) 国立国会図書館, 2020, pp.57-71. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11472871\\_po\\_20190506.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11472871_po_20190506.pdf?contentNo=1)> 参照。また、後述のマイクロターゲティング (表 3 の(注 2)及び脚注(55)) 参照。

(30) Ellen Tannam, "Facebook and TheJournal.ie team up on fact-checking project," 2018.4.27. Siliconrepublic Website <<https://www.siliconrepublic.com/companies/facebook-and-the-journal-team-up-on-fact-checking-project>>

### Ⅲ オンライン政治広告及び偽情報等の規制

I 1 で見た憲法改正国民投票のほか、選挙においても、2022 年選挙改革法が成立するまで、オンライン政治広告等を規制する法制度は定められてこなかった<sup>(31)</sup>。政府は 2019 年 11 月、こうした法規制の欠如について、関係業界が既に対策を講じているものの、規制を市場のみに委ねるべきではないという一般的な共通認識が存在するとして、法規制を行う方針を表明した<sup>(32)</sup>。背景には II 2 で見たような状況があるが、経緯として「2017 年オンライン広告及びソーシャルメディア (透明性) 法案」(Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill, 2017 (No.150 of 2017). 以下「2017 年法案」という。)まで遡ることで、この問題が理解しやすくなる。

#### 1 規制の経緯

##### (1) 2017 年法案

2017 年法案は、当時は野党であった共和党 (Fianna Fáil) の議員が提出したものである。提出者は趣旨説明において、2016 年の米国の大統領選挙や同年の英国の EU (欧州連合) 離脱に係る国民投票の例も挙げ、オンラインメディアの重要性と危険性を指摘し、オンライン政治広告の透明性確保を訴えた<sup>(33)</sup>。2017 年法案の内容は、オンライン政治広告に対価を支払った者等の氏名・名称、住所等の情報について、オンラインプラットフォーム<sup>(34)</sup>(一定規模のウェブサイト、ウェブアプリケーション等)には当該情報が表示されるようにする義務を、オンライン政治広告を購入 (出稿) しようとする者にはオンラインプラットフォームへの当該情報の提供義務を課し、また、政治目的での不正なボット使用<sup>(35)</sup>の禁止等を規定するものであった。

政府は 2017 年法案について、表現の自由等を考慮すると、民主的な政治過程に対し意図しない結果をもたらすおそれがある等として、政治家、選挙法の専門家、関係省庁等による検討を提案した<sup>(36)</sup>。2017 年法案は下院の解散により一旦廃案となった。

(31) Niamh Kirk and Lauren Teeling, “A review of political advertising online during the 2019 European Elections and establishing future regulatory requirements in Ireland,” *Irish Political Studies*, 2021.4.15. <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07907184.2021.1907888>>; Niamh Kirk, “Political Advertising online during the 2020 General Election Campaign,” 2020.2.13. University College Dublin Website <[https://www.ucd.ie/connected\\_politics/blog/politicaladvertisingonline/onlineadvertisingduringthe2020generalelectioncampaign/](https://www.ucd.ie/connected_politics/blog/politicaladvertisingonline/onlineadvertisingduringthe2020generalelectioncampaign/)> 参照。

(32) Department of the Taoiseach, “Press release: Proposal to Regulate Transparency of Online Political Advertising,” 2019.11.5. gov.ie Website <<https://www.gov.ie/en/press-release/9b96ef-proposal-to-regulate-transparency-of-online-political-advertising/>> 具体的には、省庁間会議による提言 (法規制の実施を内容とするもの。後述 III 1(3) 参照) を承認した。

(33) “Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill 2017: First Stage,” *DÁIL ÉIREANN PARLIAMENTARY DEBATES* (OFFICIAL REPORT-Unrevised), Vol.946 No.6, 2017.12.6, pp.882-884. <<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/dail/2017-12-06/debate/mul@/main.pdf>>

(34) 以下、“online platform” は、オンラインプラットフォーム事業者を意味する場合と、場としてのオンラインプラットフォームを意味する場合があるが、原語が同一であるため訳し分けることはしなかった。

(35) ここでは、政治的不正を行うために、個別の実体のない複数の偽アカウントを保有することを指すとされる (“Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill 2017: First Stage,” *op.cit.*(33), p.883)。

(36) “Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill 2017: Second Stage [Private Members],” *DÁIL ÉIREANN PARLIAMENTARY DEBATES* (OFFICIAL REPORT-Unrevised), Vol.963 No.2, 2017.12.13, pp.255-256. <<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/dail/2017-12-13/debate/mul@/main.pdf>>

(2) 2018年「第1次報告書」

政府は2017年12月、選挙過程（国民投票の過程を含む。）の安全及び偽情報<sup>(37)</sup>について検討する省庁間会議<sup>(38)</sup>の設置を決定した。同会議は2018年6月、「第1次報告書」を作成した。同報告書は、他の民主国家における近年の経験やEUレベルで検討されている措置について概観した上で、選挙過程が損なわれるリスクを表3のように評価した。

表3 アイルランドの選挙過程におけるリスクの評価

| 項目                            | 選挙過程 <sup>(注1)</sup> が損なわれるリスク |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 選挙手続                          |                                |
| 選挙人登録                         | 低                              |
| 投開票                           | 低                              |
| 選挙資金                          | 中                              |
| 伝統的な出版物・放送                    |                                |
| 出版物                           | 低                              |
| リニア放送（テレビ及びラジオ）               | 低                              |
| オンラインプラットフォーム <sup>(注2)</sup> | 高                              |
| サイバーセキュリティ                    | 中                              |

(注1) 国民投票の過程を含む。

(注2) マイクロターゲティングのリスク（（接戦の）選挙結果に影響を与えるために、特定の投票権者層に向けて、意図を隠した若しくは透明性のない広告及び／又は偽情報が発信されるリスク）を含む。なお、一般にマイクロターゲティングとは、「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手法」をいう（『デジタル大辞泉』ジャパンナレッジウェブサイト）。

(出典) Department of the Taoiseach, *First report of the interdepartmental group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation*, 2018.6, pp.8-17. gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/2224/241018105815-07f6d4d3f6af4c7eb710010f2ae09486.pdf>> を基に筆者作成。

同報告書は、唯一リスクが高いとした「オンラインプラットフォーム」について、広告資金の供給源や特定の視聴者層へのターゲット設定（Targeting）に係る透明性が欠如していること、広告の量や費用に制限がないこと、偽情報の拡散が速いこと、ボット使用を含む操作が行われ得ること、編集による統制（editorial control）が欠如していることをリスクとして挙げた<sup>(39)</sup>。

また、同報告書は、「オンラインプラットフォーム」を含む各項目のリスクに対応するため、次の7つの提言を示した。すなわち、①独立機関である選挙委員会の設置、②選挙人登録手続の現代化、③オンライン政治広告の規制、④選挙・国民投票運動資金に関する法制度の見直し、

<sup>(37)</sup> 政府の報告書が引用する欧州委員会（EUの執行機関）の定義（適用範囲。scope）によれば、偽情報とは、経済的利益のために、又は意図的に公衆を欺くために作成され、提示され、又は流布される検証可能な虚偽の又は誤解を生じさせる情報であって、公共の害悪をもたらすおそれがあるものと解されている。公共の害悪は、民主的な政治及び政策決定の過程並びにEU市民の健康、環境、安全の保護その他の公共の利益に対する脅威から成り（comprise）、偽情報には、報道の誤り、風刺及びパロディ並びに明確に識別される党派的なニュース及びコメントは含まれないとされる。European Commission, "Tackling online disinformation: A European Approach," COM(2018) 236 final, 2018.4.26, pp.3-4. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>> quoted in Department of the Taoiseach, *op.cit.*(19), p.8. 後述する2022年選挙改革法では、偽情報は別途定義されている（Ⅲ3(1)参照）。

<sup>(38)</sup> 首相省が総括し、他の各省、警察及び軍の代表者で組織された（Department of the Taoiseach, *ibid.*, p.3等）。

<sup>(39)</sup> *ibid.*, p.15.

⑤ EUによる偽情報対策<sup>(40)</sup>への協力、⑥メディアリテラシーに関する取組の継続、⑦選挙過程におけるサイバーセキュリティ対策の強化、である。そして、同報告書は、①の選挙委員会の設置と③のオンライン政治広告の規制を優先して進めることを提案し、具体的には、まず、政党、業界団体、学界、市民社会、NGOが参加する公開政策フォーラムで検討し、次いで議会が公式に関与すべきであるとした<sup>(41)</sup>。

### (3) 2019年「進捗報告書」と「2020年選挙改革法案全体構想」

上記①の選挙委員会の設置については、2018年12月～2019年3月に意見公募等（public consultation）が行われ、政府は同年7月に設置を承認し、法案作成を進めるとした<sup>(42)</sup>。また、③のオンライン政治広告の規制については、2018年9～10月に意見公募等<sup>(43)</sup>が、同年12月に公開政策フォーラム<sup>(44)</sup>が行われ、翌2019年11月に省庁間会議が作成した「進捗報告書」において、法制化が提言され、規制案の概要が示された<sup>(45)</sup>。

これらを踏まえ、政府は「進捗報告書」の作成から約1年後の2021年1月、第1次報告書が提言した①の選挙委員会の設置、③のオンライン政治広告の規制等を盛り込んだ「2020年選挙改革法案全体構想」（General Scheme of the Electoral Reform Bill 2020）<sup>(46)</sup>を公表した<sup>(47)</sup>。なお、政府提出法案の場合、法案の最終決定前にこうした全体構想（General Scheme）が公表されることがある。その後、議会の所管委員会が関係者の意見を聴取して全体構想を審査し、法案に関する勧告を含む審査報告書を作成する。この手続を立法前審査（pre-legislative scrutiny）という<sup>(48)</sup>。

2020年選挙改革法案全体構想は、2021年1月、議会の両議院合同委員会による立法前審査に付された。同委員会は、同年1～6月に関係者（政府、学識者、企業（フェイスブックアイルランド社及びツイッター社）等）から意見を聴取し、同年8月に審査報告書を公表した<sup>(49)</sup>。

40) 例えば、オンラインプラットフォームによる自主規制の手法としての行動規範（code of practice）の策定がある（*ibid.*, p.19）。2018年以降、オンラインプラットフォーム、広告業界等が欧州委員会の手引書（guidance）に沿った行動規範に署名し、署名者の責任において偽情報に対する取組を実施している。“The 2022 Code of Practice on Disinformation.” European Commission Website <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>> 参照。

41) Department of the Taoiseach, *op.cit.*(19), pp.18-20, 30-31.

42) Interdepartmental Group on Security of Ireland’s Electoral Process and Disinformation, *op.cit.*(12), p.6.

43) “Public Consultation on Regulation of Online Political Advertising in Ireland.” gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/2221/241018105550-e296646c9bf9424ebb1d1c4b456bf0b3.pdf>>; “Discussion Paper: Regulation of Online Political Advertising in Ireland.” *ibid.* <<https://assets.gov.ie/2222/241018105631-b7dee452b7014ce595a20c2b74648675.pdf>>

44) *Open Policy Forum on Regulation of Transparency of Online Political Advertising: Event Summary Report.* gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/6627/e6ba79d6343445e99758d60204fa0e8d.pdf>>

45) Interdepartmental Group on Security of Ireland’s Electoral Process and Disinformation, *op.cit.*(12), pp.10-15.

46) “General Scheme of the Electoral Reform Bill 2020.” gov.ie Website <<https://assets.gov.ie/118345/15ac22d0-1d73-438a-af8-4958bdacafa6.pdf>> 項目（head）ごとに法案の規定内容が記載されている。

47) Department of Housing, Local Government and Heritage, “Press release: Ministers O’Brien and Noonan publish the General Scheme of the Electoral Reform Bill,” 2021.1.8. gov.ie Website <<https://www.gov.ie/en/press-release/0dfe8-ministers-obrien-and-noonan-publish-the-general-scheme-of-the-electoral-reform-bill/>>

48) “How laws are made,” 2020.10.19. Houses of the Oireachtas Website <<https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/how-laws-are-made/>>

49) Joint Committee on Housing, Local Government & Heritage, *Report on Pre-Legislative Scrutiny of the General Scheme of the Electoral Reform Bill 2020*, 2021.7. Houses of the Oireachtas Website <[https://data.oireachtas.ie/ic/oireachtas/committee/dail/33/joint\\_committee\\_on\\_housing\\_local\\_government\\_and\\_heritage/reports/2021/2021-08-19\\_report-on-pre-legislative-scrutiny-of-the-general-scheme-of-the-electoral-reform-bill-2020\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ic/oireachtas/committee/dail/33/joint_committee_on_housing_local_government_and_heritage/reports/2021/2021-08-19_report-on-pre-legislative-scrutiny-of-the-general-scheme-of-the-electoral-reform-bill-2020_en.pdf)> なお、公表日は2021年8月19日である。“Publications.” *ibid.* <<https://www.oireachtas.ie/en/publications/>>

#### (4) 2022 年選挙改革法

翌 2022 年 3 月 30 日、政府は、選挙委員会の設置、オンライン政治広告の規制等の内容を含む 2022 年選挙改革法案を下院に提出した。同法案は両議院を通過し、同年 7 月 25 日に 2022 年選挙改革法が成立した。その過程で政府により同法案の大幅な修正が行われ、偽情報等の規制に関する規定が追加された。

すなわち、偽情報等の規制に関する規定は、同年 6 月 15 日の下院での可決時には同法案に含まれていなかったが、同月 30 日に上院において、当該規定を追加等する修正案が政府により提出された<sup>(50)</sup>。同法案は、修正の上、同年 7 月 7 日に上院で可決され、同月 13 日に下院が修正に同意して<sup>(51)</sup>、同月 25 日に大統領の署名により 2022 年選挙改革法が成立した。同法の内容のうち、選挙委員会の設置等については I 1(3)で紹介した。以下の III 2 及び 3 では、オンライン政治広告の規制 (III 2) 及び偽情報等の規制 (III 3) について紹介する。

## 2 2022 年選挙改革法によるオンライン政治広告の規制

2022 年選挙改革法の「第 4 編 (Part 4) オンライン政治広告の規制」(第 119 条～第 143 条。以下、別の法律名を挙げる場合を除き、条項等は 2022 年選挙改革法のものを指す。)は、選挙期間中における配置、表示、宣伝又は拡散のために購入されるオンライン政治広告について、透明性を確保するための規制の枠組みを定めている。具体的には、オンライン政治広告は、政治広告であることが明瞭に表示され (labelled)、当該広告の視聴者のために一定の情報を表示する「透明性告知」(transparency notice) に紐 (ひも) 付けられる (accompanied)<sup>(52)</sup>。

### (1) オンライン政治広告の定義

オンライン政治広告とは、政治目的 (1997 年選挙法第 22 条第 2 項(aa)に規定する政治目的をいう。I 1(4)参照) のためのデジタル形式によるあらゆる形態の情報伝達であって、次の①②のいずれにも該当するものをいう (第 119 条第 1 項)。

<sup>(50)</sup> “Electoral Reform Bill 2022: Committee Stage,” *SEANAD ÉIREANN PARLIAMENTARY DEBATES* (OFFICIAL REPORT-Unrevised), Vol.286 No.10, 2022.6.30, pp.822-833. <<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/seanad/2022-06-30/debate/mul@/main.pdf>>; Seanad Éireann, “Electoral Reform Bill 2022: Committee Amendments,” 2022.6.30. Houses of the Oireachtas Website <<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2022/37/seanad/3/amendment/numberedList/eng/b37b22d-scnl.pdf>> 政府はこれに先立ち、同法案提出直後の同年 4 月 5 日に下院でこの修正を予告し、同年 6 月 10 日に修正草案を公表していた。“Electoral Reform Bill 2022: Second Stage,” *DÁIL ÉIREANN PARLIAMENTARY DEBATES* (OFFICIAL REPORT-Unrevised), Vol.1020 No.5, 2022.4.5, p.566. <<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/dail/2022-04-05/debate/mul@/main.pdf>>; Department of Housing, Local Government and Heritage, “Press release: Proposals to enhance and protect the integrity of elections published,” 2022.6.10. gov.ie Website <<https://www.gov.ie/en/press-release/72b26-proposals-to-enhance-and-protect-the-integrity-of-elections-published/>> 政府は、下院への法案提出から修正草案の公表までの間にオンラインプラットフォームとの調整を行ったと答弁している。“Electoral Reform Bill 2022: Committee Stage,” *ibid.*, pp.827, 829.

<sup>(51)</sup> “Electoral Reform Bill: From the Seanad,” *DÁIL ÉIREANN PARLIAMENTARY DEBATES* (OFFICIAL REPORT-Unrevised), Vol.1025 No.4, 2022.7.13, pp.611-625. <<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/dail/2022-07-13/debate/mul@/main.pdf>> なお、憲法第 20 条の規定によれば、下院に提出され、可決された法案は上院で修正することができ、下院は上院による修正を審議するものとする等とされている。

<sup>(52)</sup> *Electoral Reform Bill 2022: Explanatory Memorandum*, p.16. Houses of the Oireachtas Website <<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2022/37/eng/memo/b37b22d-memo.pdf>>

①選挙期間（選挙又は国民投票の投票日を指定する所管大臣による命令（投票日命令）の制定日から投票日までの期間）におけるオンラインプラットフォーム上での配置、表示、宣伝又は拡散のために購入されるものであること。

②当該オンラインプラットフォームに対して支払又は物納が行われるものであること。

ここにいうオンラインプラットフォームとは、公衆一般若しくは公衆の一部が利用可能なウェブサイト、ウェブアプリケーション若しくはデジタルアプリケーションのホスト、オペレーター若しくはプロバイダー又はその他のオンライン政治広告の販売者であって、次の①②のいずれにも該当するものをいう（同項）。

①選挙又は国民投票の投票日を指定する所管大臣による命令の制定日の直前12か月のうち7か月以上の期間において、国内の月間ユニークユーザー<sup>(53)</sup>数が10万人以上のものであること。

②プロバイダーのウェブサイト、ウェブアプリケーション又はデジタルアプリケーション上でのオンライン政治広告の配置、表示、宣伝又は拡散に対して支払又は物納を受けるものであること。

## (2) オンライン政治広告の透明性の確保

オンラインプラットフォームは、次の①及び②を確保するものとされている（第121条第1項）。

①オンライン政治広告は、利用者が容易に視認し、又は知覚することができる分かりやすい位置に、「政治広告（Political Advert）」の文言が表示されるものとする。

②オンライン政治広告は、当該広告を配置し、表示し、宣伝し、又は拡散する当該オンラインプラットフォーム上に明瞭に表示される「透明性告知」を当該オンラインプラットフォームの利用者が閲覧するためのボタン、アイコン、タブ、ハイパーリンク又はその他の手段を含むものとする。

この透明性告知は、次の①～⑩の事項を含むが、これに限定されないものとされている（同条第2項）。

①オンライン政治広告の購入者<sup>(54)</sup>の氏名又は名称、郵便番号、電話番号、電子メールアドレス及び（ウェブサイトがある場合は）ウェブサイトアドレス。なお、当該者が、当該広告に対して支払を行った又は行う者でない場合には、当該広告に対して支払を行った又は行う者についての同様の情報を含むものとされる。

②オンライン政治広告の配置、表示、宣伝又は拡散にマイクロターゲティング<sup>(55)</sup>が利用されたか否かの確認。利用された場合には、当該マイクロターゲティングの基礎として用いられた基準（criteria）又は情報及びその情報源の記載。この場合において、マイクロターゲティングに関する当該オンラインプラットフォームのポリシーがあるときは、それへのリンク又は接続を提供する情報源の記載

<sup>(53)</sup> 一般にユニークユーザーとは、「ウェブサイトの閲覧数の単位の一。ある期間内に訪れた閲覧者の数。同一閲覧者が複数回サイトを訪問しても1件とみなされる」（「ユニーク・ユーザー」『デジタル大辞泉』前掲注23）。

<sup>(54)</sup> オンラインプラットフォーム上での配置、表示、宣伝又は拡散を目的として①オンライン政治広告を購入する者又は②その者のためにオンライン政治広告の購入が行われる者をいい、原則として、当該者のために若しくは当該者に代わって行為する者又は名称にかかわらずあらゆる仲介者を含む（第119条第1項）。

<sup>(55)</sup> 特定の人物若しくは人物の集団に対し最適化されたオンライン政治広告を割り当て、送信し、若しくは伝達し、又はオンライン政治広告の流通、リーチ若しくは可視性を強化するデータ分析の技術、ツール又はその他の方法の使用を含むターゲティングの方法をいう（第119条第1項）。なお、一般にリーチとは、「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（「リーチ」『デジタル大辞泉』前掲注23）。

- ③ オンライン政治広告の購入者が当該広告の対象とすることを意図する特定視聴者群が、類似者ターゲティング (look-alike targeting)<sup>(56)</sup>の適用に基づき対象とされた人々を含むか否かの確認。含む場合には、当該特定視聴者群を識別するために用いられた当該特定視聴者群の特性又は活動及びその情報源の記載。この場合において、類似者ターゲティングに関する当該オンラインプラットフォームのポリシーがあるときは、それへのリンク又は接続を提供する情報源の記載
- ④ 当該広告に対して支払われた又は支払われることになる総額。この額は、a) オンライン政治広告の購入者による（又は当該者のために、若しくは当該者に代わって行われる）当該広告のコンテンツ作成のために支払われた又は支払われることになる金額及びb) オンラインプラットフォームによる当該広告の配置、表示、宣伝又は拡散のために支払われた又は支払われることになる金額の合計とされる。
- ⑤ オンライン政治広告がオンラインプラットフォーム上で配置され、表示され、宣伝され、又は拡散される日数並びにこれらが行われる日及び行われなくなる日
- ⑥ オンライン政治広告の購入者が当該広告で到達することを意図する推定視聴者数
- ⑦ 当該広告が視聴者によって閲覧された回数
- ⑧ 当該広告が関係する選挙又は国民投票
- ⑨ オンラインプラットフォームが構築し、及び維持するオンラインアーカイブ等（後述）へのリンク又は接続
- ⑩ 当該広告が第4編の規定を遵守していない可能性があるか、又は遵守していないことをオンラインプラットフォームに連絡するための当該オンラインプラットフォームの情報及び連絡先

オンラインプラットフォームは、透明性告知に含まれる①～⑩等の情報をリアルタイムで維持し、及び更新するものとされ（第121条第3項）、透明性告知を表示後直ちに選挙委員会に連絡するものとされている（同条第4項）。また、オンラインプラットフォームは、そこでの配置、表示、宣伝又は拡散のために購入されたオンライン政治広告及びそれに紐付けられた透明性告知から構成されるオンラインアーカイブ等をリアルタイムで構築し、維持し、更新し、及び公衆に利用可能とするものとされ（同条第5項(a)及び第6項）、オンライン政治広告及びそれに紐付けられた透明性告知を、当該広告の配置、表示、宣伝又は拡散が行われた期間の終了から少なくとも7年間、オンラインアーカイブ等に保存するものとされている（同条第5項(b)）。

これらの規定を遵守しないオンラインプラットフォームは、原則として処罰の対象となる（同条第8項）。

### (3) オンラインプラットフォームの義務

オンラインプラットフォームは、オンライン政治広告の購入者の身元並びに当該者が提供する情報及び書類を確認するために必要な措置を講ずるものとされ（第122条第1項並びに第123条第1項、第2項及び第5項）、当該者が情報及び書類を提供しない場合には、当該広告

<sup>(56)</sup> 既存のオンライン視聴者のデータの使用を含み、かつ、オンラインプラットフォーム上で類似の特性を有するか、又は類似の活動を行う別の者を識別するデータ分析の技術、ツール又はその他の方法を使用するターゲティングの方法をいう（第119条第1項）。

の配置、表示、宣伝又は拡散を行わず、また、当該者から提供された情報又は書類が重要事項（material particular）において不正確であると結論付ける合理的な根拠がある場合には、その結論に至った後直ちに当該広告を削除するものとされている（第 122 条第 3 項並びに第 123 条第 4 項及び第 8 項）。

これらの規定を遵守しないオンラインプラットフォームは、処罰の対象となる（第 122 条第 5 項及び第 123 条第 9 項）。

#### (4) オンライン政治広告の購入者の義務

オンライン政治広告の購入者は、必要な情報及び書類をオンラインプラットフォームに提供し、かつ、当該情報及び書類についての当該オンラインプラットフォームからの合理的な要求に応じるものとされている（第 124 条第 1 項～第 4 項）。

これらの規定に基づき情報又は書類を提供するオンライン政治広告の購入者は、重要事項について虚偽であること又は誤解を生じさせることを知り、又は合理的に知るべきであった場合には、処罰の対象となる（同条第 6 項）。なお、オンライン政治広告の購入者のために、又は当該者に代わって行為する者については、オンライン政治広告の購入者の義務は、当該者のために、又は当該者に代わって行為する者の義務とみなされる。ただし、オンライン政治広告の購入者は、当該者のために、又は当該者に代わって行為する者による義務の不履行等について、依然として責任を負う（同条第 7 項）。

#### (5) 国外から配置等されたオンライン政治広告

国外の住所に居住する者は、国内でオンライン政治広告を直接又は間接に配置し、表示し、宣伝し、又は拡散してはならないとされている（オンライン政治広告の購入者が、自然人である場合においてアイルランド国民である証拠を提出したとき、法人等である場合においてその主要な業務の 1 以上を実施し、又は当該業務の実施を指示する事務所を国内に維持している証拠を提出したとき等を除く。第 125 条第 1 項）。なお、オンラインプラットフォームの保有する情報等に基づき、その者が国外の住所に居住していることを当該オンラインプラットフォームが知っているとは結論付ける合理的な根拠がある場合には、当該オンラインプラットフォームは、そのことを知っているとはみなされる（同条第 4 項）。

以上の規定により購入を禁止される者が購入したオンライン政治広告を配置し、表示し、宣伝し、又は拡散するオンラインプラットフォームは、処罰の対象となる（同条第 6 項）。

#### (6) 選挙委員会等による監視、調査及び指示

選挙委員会は、オンラインプラットフォーム及びオンライン政治広告の購入者による義務の履行等を監視し、又は選挙委員会に代わって監視を行う他の適切な者と取決めを締結することができる（第 129 条第 1 項）。

選挙委員会は、疑われる違反について調査を行うことができ（第 130 条第 1 項）、選挙委員会、授権職員（authorised officer）<sup>(57)</sup>又は選挙委員会の職員は、何人に対しても、その者が所有し、

<sup>(57)</sup> 選挙委員会により任命され（第 128 条第 1 項。選挙委員会の職員も任命対象となる。）、施設への立入り、施設の保全等の権限を有する（第 137 条第 1 項）。

又は調達する情報、文書又は関係物品であって選挙委員会等が調査のために必要とするものを遅滞なく提供するよう求めることができる（同条第2項）。選挙委員会は、授権職員又は選挙委員会の職員により提出された報告書等を検討した後、①調査の中止、②改善指導通知（compliance notice）<sup>(58)</sup>の発出、③調査報告書の公表、④略式起訴（第140条第4項）のいずれかの措置を講ずることができる（第130条第10項）。このうち②④は、違反が行われている、又は行われたと選挙委員会が確信する場合に講ずることができる（同項）。②の改善指導通知を受けた者がこれに従わない等の場合は処罰の対象となるが（第131条第7項）、当該通知については送達日から7日以内に地方裁判所に不服申立てを行うことができる（第132条第1項）。

選挙委員会の事務局長（chief executive）<sup>(59)</sup>は、選挙期間中において、上記の第121条～第125条のいずれかに対する明白な違反があり、又はあったことを確信する場合には、オンラインプラットフォーム、オンライン政治広告の購入者又はその双方に対し、書面により違反を是正等するよう指示することができる（第133条第1項及び第2項）、この指示により指定される措置には、オンラインプラットフォーム上でのオンライン政治広告の停止を含むことができる（同条第3項）。この指示を受けたオンラインプラットフォーム、オンライン政治広告の購入者又はその双方がこれに従わない等の場合は処罰の対象となる（同条第7項）。この指示については、送達日から3日以内に選挙委員会の委員に不服申立てを行うことができる（第134条第1項）。

## (7) 記録、情報及び書類の保存

オンラインプラットフォーム及びオンライン政治広告の購入者は、関係する記録、情報及び書類を、オンライン政治広告の購入者がオンライン政治広告を購入した日又はオンラインプラットフォームがオンライン政治広告を削除した日のいずれか遅い日から30か月間、保存するものとされている（第136条第1項及び第3項）。これらの記録等は、国内で保存され、選挙委員会等の求めに応じ利用できるようにするものとされている（同条第6項）。

これらの規定を遵守しないオンラインプラットフォーム又はオンライン政治広告の購入者は、処罰の対象となる（同条第10項）。

## (8) 罰則

第4編の違反に対する罰則は、次の①②のいずれかである（第140条第1項並びに2010年罰金法（Fines Act, 2010 (No.8 of 2010)）第3条及び第4条）。

- ①略式起訴に基づく有罪判決でのA級（5,000ユーロ（約68万円）以下）の罰金若しくは12月以下の拘禁又はこれらの併科
- ②正式起訴に基づく有罪判決での罰金若しくは5年以下の拘禁又はこれらの併科

## (9) 運用の見直し

選挙委員会は、第4編の施行後3年以内にその運用の見直しを開始し、見直しの開始から12か月以内にその結果の報告書を所管大臣に提出するものとされている（第143条第1項及

<sup>(58)</sup> 指定期間内に違反を是正するための行動をとるよう指示する通知（*Electoral Reform Bill 2022: Explanatory Memorandum, op.cit.*(52), p.19）。第131条第2項(c)参照。

<sup>(59)</sup> 政府により任命され（第21条第1項）、選挙委員会の政策及び決定の執行、同委員会の職員、運営及び事業の全般的な管理及び統制等を行う（第22条）。

び第2項)。なお、この報告書は、同編の規定の運用を維持し、又は改善するために選挙委員会が適切と考える勧告を含むことができる（同条第3項）。

#### (10) 法案の審査経過等

法案審査の過程で問題点として、①ラジオやテレビでは政治広告を禁止しているのにオンラインプラットフォームでは認めており、メディアによって扱いが異なること、②規制を選挙期間中に限定しているのは不十分であること、③EU内で他国と異なる規制が行われることへのオンラインプラットフォームの懸念について検討が行われていないことが指摘された<sup>(60)</sup>。これらは、2021年の立法前審査やその審査報告書でも指摘されていたことである<sup>(61)</sup>。

これに対し政府は、①政治広告の購入者は様々なメディアを通じて視聴者に働きかけを行っていること、②選挙期間中のオンライン政治広告を規制する必要性について、2018年の公開政策フォーラム（Ⅲ1(3)参照）で幅広い合意が得られたこと、③欧州委員会（EUの執行機関）は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規則についての提言<sup>(62)</sup>を公表しており、この提言は、アイルランドの法案で導入される制度とほぼ同様の制度の導入を想定していることを答弁した<sup>(63)</sup>。

また、欧州委員会の意見書<sup>(64)</sup>が法案とEUの電子商取引指令（Directive on Electronic Commerce (Directive 2000/31/EC)）との不整合の可能性を指摘した<sup>(65)</sup>にもかかわらず、これに対応すること

<sup>(60)</sup> “Electoral Reform Bill 2022: Committee Stage (Resumed),” *DÁIL ÉIREANN SELECT COMMITTEE ON HOUSING, LOCAL GOVERNMENT AND HERITAGE*, 2022.6.1, p.8. <[https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/select\\_committee\\_on\\_housing\\_local\\_government\\_and\\_heritage/2022-06-01/debate/mul@/main.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/select_committee_on_housing_local_government_and_heritage/2022-06-01/debate/mul@/main.pdf)>

<sup>(61)</sup> Joint Committee on Housing, Local Government & Heritage, *op.cit.*(49), p.51 (recommendation 40) 等参照。また、立法前審査において、フェイスブックアイルランド社の Dúla Ó Broin 参考人（同社の Head of Public Policy）は、EUが導入を検討している規制との間で齟齬（そご）が生じるおそれがあるとして、現時点での立法に懸念を表明した。“General Scheme of Electoral Reform Bill 2020: Discussion (Resumed),” *DÁIL ÉIREANN JOINT COMMITTEE ON HOUSING, LOCAL GOVERNMENT AND HERITAGE*, 2021.3.30, pp.3, 11-12, 15-16. <[https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/joint\\_committee\\_on\\_housing\\_local\\_government\\_and\\_heritage/2021-03-30/debate/mul@/main.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/joint_committee_on_housing_local_government_and_heritage/2021-03-30/debate/mul@/main.pdf)> なお、課題について、Catherine Lynch, “The regulation of online political advertising: Evaluating the Government’s proposals (Library & Research Service, L&RS Note),” 2021.2.4. Houses of the Oireachtas Website <[https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2021/2021-02-08\\_1-rs-note-the-regulation-of-online-political-advertising-evaluating-the-government-s-proposals\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2021/2021-02-08_1-rs-note-the-regulation-of-online-political-advertising-evaluating-the-government-s-proposals_en.pdf)> 参照。

<sup>(62)</sup> 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. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0731>>

<sup>(63)</sup> “Electoral Reform Bill 2022: Committee Stage (Resumed),” *op.cit.*(60), pp.11-12.

<sup>(64)</sup> 政府が2022年選挙改革法案第4編の内容を2022年4月4日に欧州委員会に通知したことを受けて同委員会が公表した意見書（技術規則及び情報社会サービスに係るルール分野における情報提供手続を定めるEU指令2015/1535第5条第1項及び第6条第2項に基づくもの）。“Notification Detail: Electoral Reform Bill 2022 (Part 4 - sections 117 to 139 inclusive).” European Commission Website <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=184>>; Department of Housing, Local Government and Heritage, “Press release: Statement on the Electoral Reform Bill,” 2022.7.22. gov.ie Website <<https://www.gov.ie/en/press-release/44555-statement-on-the-electoral-reform-bill/>> 参照。

<sup>(65)</sup> European Commission, “Detailed Opinion from the Commission.” <[https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=184&react=DETAILED\\_OPINION](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=184&react=DETAILED_OPINION)> 現状では、法案で定められたオンラインプラットフォームの義務を実際に適用すれば、①電子商取引指令第14条第1項に規定する（違法行為等を認識していない場合等におけるプロバイダーの）法的責任の免除に反することになり、②同指令第15条第1項の規定（一般的な監視義務等をプロバイダーに課すことの禁止）と両立しない一般的な監視義務等をもたらすことになるであろうとしている（*ibid.*, p.4）。また、欧州委員会は、オンラインプラットフォームに対して、一般的な監視義務ではなく、合理的に期待できる特定かつ相応の注意義務（選挙期間中の警戒強化等）を課す規制方法について、アイルランド当局と引き続き協議する用意があるとしている（*ibid.*, p.5）。

なく法律を成立させたとの批判もあることから<sup>(66)</sup>、今後の動向を注視していく必要がある。

### 3 2022年選挙改革法による偽情報等の規制

2022年選挙改革法の「第5編 選挙過程情報、オンライン選挙情報及び操作的又は偽装的行為の規制」(第144条～第172条)は、選挙委員会が偽情報等の監視及び調査を行い、オンラインプラットフォーム等に対し、削除通知、訂正通知、(同委員会による調査中であることの)表示命令、アクセス遮断命令等を行うことができる旨を規定している。

#### (1) 偽情報等の定義

偽情報とは、あらゆる虚偽の、又は誤解を生じさせるオンライン選挙情報であって、公共の害悪をもたらすおそれがあり、かつ、その内容、文脈又はその他の関連する状況の性質及び特徴に鑑み、人を欺く目的で作成され、又は拡散されたと推定されるものをいう(第144条)。ここにいうオンライン選挙情報とは、①オンライン選挙過程情報(選挙又は国民投票の実施に関する事実を伝達する性質のオンラインコンテンツ)又は②選挙の候補者、選挙の候補者の所属政党、選挙の論点若しくは国民投票の論点に関するオンラインコンテンツをいい、公共の害悪とは、選挙又は国民投票の公正性又は完全性(integrity)に対する重大な脅威をいう(同条)。

また、誤情報(misinformation)とは、公共の害悪をもたらすおそれのある、あらゆる虚偽の、又は誤解を生じさせるオンライン選挙過程情報をいい、その情報が虚偽の、若しくは誤解を生じさせる性質のものであることを知りながら、又は公共の害悪をもたらすことを意図して作成され、又は拡散されたか否かを問わないとされる(同条)。

さらに、操作的又は偽装的行為(manipulative or inauthentic behaviour)とは、次の①～④のいずれにも該当する手法、技術及び手順をいう(同条)。

- ①オンラインプラットフォームが提供するサービス又は機能の詐欺的(deceptive)使用を構成するものであること。なお、この詐欺的使用は、特定のコンテンツに係るリーチ<sup>(67)</sup>又は認識される公衆の支持を人為的に増幅する目的を有する利用者の行為を含むとされる。
- ②当該オンラインプラットフォームの他の利用者が視認できる情報に影響を与える可能性のあるものであること。
- ③その性質及び特徴、文脈又はその他の関連する状況に鑑み、虚偽の又は誤解を生じさせるオンライン選挙情報の拡散、公表又は流通の増加をもたらすことを意図していると推定されるものであること。
- ④公共の害悪をもたらすおそれのあるものであること。

なお、オンラインプラットフォーム等の用語について、規制の目的等に応じ、第4編(オンライン政治広告の規制)とは若干異なる定義が行われている<sup>(68)</sup>。

<sup>(66)</sup> Liam Herrick, "Approach to Electoral Reform Bill raises serious questions over Government's respect for rule of law," *Irish Examiner*, 2022.8.1. <<https://www.irishexaminer.com/opinion/commentanalysis/arid-40927832.html>>

<sup>(67)</sup> 前掲注<sup>(65)</sup>参照。

<sup>(68)</sup> 例えば、オンラインプラットフォームは、第4編と異なり次のように定義されている(第144条)。公衆一般又は公衆の一部が利用可能なウェブサイト、ウェブアプリケーション又はデジタルアプリケーションのホスト、オペレーター又はプロバイダーであって、当該ウェブサイト、ウェブアプリケーション又はデジタルアプリケーションが次の①②のいずれにも該当するもの。①選挙又は国民投票の投票日を指定する所管大臣による命令の制定日の直前12か月のうち7か月以上の期間において、国内の月間ユニークユーザー数が10万人以上のものであること。②政治目的を持つコンテンツ(オンライン政治広告を含むが、これに限定されない。)を表示するものであること。

## (2) 選挙委員会の職務等

選挙委員会は、選挙及び国民投票の公正性及び完全性を保護するものとされ、①偽情報及び誤情報の拡散の監視、調査及び防止、②操作的又は偽装的行為の監視、調査、識別及び防止、③これらの情報及び行為に関する動向の監視、調査及び識別、④これらの情報及び行為に対する公衆の意識啓発等を行うものとされている（第 145 条第 1 項）。

また、選挙委員会は、同委員会が任命する 6 人以下の専門家で構成されるオンライン選挙情報諮問会議を設置し（第 146 条）、同委員会が議会及び出版・放送・オンラインメディア業界の意見を踏まえて任命する 15 人以下の者で構成される関係者協議会を随時設置するものとされている（第 147 条）。

## (3) オンラインプラットフォームの義務

オンラインプラットフォームは、選挙運動期間<sup>(69)</sup>において、そのサービスが偽情報を拡散する目的で使用されている可能性があること又はそのサービスにおいて誤情報若しくは操作的若しくは偽装的行為が存在する可能性があることを、その認識する情報から確信する場合には、不当な遅延なく、当該偽情報、誤情報又は操作的若しくは偽装的行為について選挙委員会に通知するものとされている（第 148 条第 1 項）。

また、国内の月間ユニークユーザー数が 100 万人以上のオンラインプラットフォームは、選挙運動期間の可能な限り早い時期に、そのサービスにおける偽情報、誤情報又は操作的若しくは偽装的行為によってもたらされる選挙又は国民投票の公平性及び完全性に対する重大なリスクを特定した報告書を作成し、選挙委員会に提出するものとされている（同条第 2 項）。この報告書は、偽情報等のまん延状況のほか、マイクロターゲティング又は類似者ターゲティングの状況及びレコメンダーシステム<sup>(70)</sup>の運用によってもたらされる重大なリスクに関する情報を含むものとされている（同条第 3 項）。

さらに、オンラインプラットフォームは、何人もその者が偽情報等と考える情報が当該オンラインプラットフォーム上に存在することを、当該オンラインプラットフォームに対し電子的方法のみにより通知できる仕組みを導入するものとされ、当該通知等の記録を選挙期間の終了から 2 年間保持し、選挙委員会が利用できるようにするものとされている（第 149 条）。

## (4) 選挙委員会による監視及び調査等

選挙委員会は、オンライン選挙情報を監視し、それが偽情報若しくは誤情報に該当し、又は操作的若しくは偽装的行為（非開示のボット<sup>(71)</sup>の使用を含む。）を伴うと合理的に信じる場合

(69) 次の①～③のいずれかをいうとされている（第 144 条）。①選挙委員会が選挙又は国民投票に関して命令で随時定める期間（選挙期間（選挙又は国民投票の投票日を指定する所管大臣による命令の制定日から投票日までの期間を含む。）、②法律により選挙の実施が求められている直近の日の 3 か月前から選挙期間が終わるまでの期間、③選挙期間（①②が適用されない場合）。具体的な期間は選挙・国民投票ごとに異なると考えられる。

(70) オンラインプラットフォームがオンラインインターフェース上で特定の情報をサービスの受け手に提案するために使用する完全に又は部分的に自動化されたシステムをいい、受信者が開始した検索の結果として、又は別の方法により表示される情報の相対的な順序又は優位性を決定するものを含む（第 144 条）。

(71) ボットとは、自動化されたオンラインアカウント、ソフトウェアプログラム又はプロセスであって、当該アカウント、プログラム又はプロセスの活動又は投稿の全て又は実質的に全てが人に起因しないものをいう（第 144 条）。

には、当該事項を調査することができる（第150条第1項及び第2項）。選挙委員会、選挙委員会の職員又は授権職員は、何人に対しても、その者が所有し、又は調達する情報、文書又は物品であって選挙委員会等が調査のために必要とするものを遅滞なく提供するように求めることができる（同条第3項）。選挙委員会は、選挙委員会の職員又は授権職員により提出された報告書等を検討した後、①調査の中止、②Ⅲ3(5)で後述する通知又は命令の発出、③調査報告書の作成及び公表、④略式起訴（第169条第1項）のいずれかの措置を講ずることができる（第150条第8項）。このうち②④は、違反が行われている、又は行われたと選挙委員会が確信する場合に講ずることができる（同項）。

## (5) 選挙委員会による通知又は命令

選挙委員会が発出できる通知又は命令には、次の①～⑤がある。

### ①削除通知（take-down notice）

関係するコンテンツを指定期間内に削除するよう自然人又は法人（オンラインプラットフォームを含む。）に求める通知である（第153条第1項）。削除通知を受けた者は、コンテンツが偽情報又は誤情報に該当したためにその削除を選挙委員会に求められたこと等を当該コンテンツのオンラインロケーション<sup>(72)</sup>に表示するものとされている（同条第2項及び第3項）。

### ②訂正通知（correction notice）

選挙委員会による声明（コンテンツの訂正を求めるもの）をオンラインプラットフォームにアクセスする全ての者に伝達するよう自然人又は法人（オンラインプラットフォームを含む。）に求める通知である（第154条第1項）。訂正通知を受けた者は、コンテンツが偽情報又は誤情報に該当したためにその訂正を選挙委員会に求められたこと等を当該コンテンツのオンラインロケーションに表示するものとされている（同条第2項及び第3項）。

### ③表示命令（labelling order）

コンテンツが偽情報又は誤情報に該当するか否かについて選挙委員会が調査中であることを当該コンテンツのオンラインロケーションに表示するようオンラインプラットフォームに求める命令である（第155条第1項）。選挙委員会は、調査終了後、この命令を取り消すか、又は①、②若しくは④の権限を行使することができる（同条第5項）。

### ④アクセス遮断命令（access-blocking order）

「過去に特定されたオンラインロケーション」（同一の選挙期間中に2以上の個別のコンテンツが①、②、④又は⑤の対象となったオンラインロケーション）について、選挙委員会が適切と考える期間、当該オンラインロケーションへのアクセスができないようにする合理的な措置をとるようオンラインプラットフォームに求める命令である（第156条第1項及び第5項）。アクセス遮断命令を受けた者は、この命令が発出されたこと等を当該コンテンツのオンラインロケーションに表示するものとされている（同条第2項）。

(72) 問題となるオンライン選挙情報等を特定するためのオンライン上の位置のことと考えられる。第153条第2項(b)参照。

⑤操作的又は偽装的行為通知 (manipulative or inauthentic behaviour notice)

選挙運動期間中において、操作的若しくは偽装的行為又は違法な非開示のボットの使用の発生を全ての利用者に伝達するようオンラインプラットフォームに求める通知であり（第157条第1項）、また、選挙期間中において、当該行為等を防止し、又は禁止する合理的な措置をとるようオンラインプラットフォームに求める通知である（同条第3項）。

なお、上記の第153条～第157条の規定によれば、規制対象は、①②③は偽情報及び誤情報であり、④はこれらに加えて操作的又は偽装的行為等であり、⑤は当該行為等のみである。また、規制時期は、偽情報及び当該行為等が選挙運動期間中（⑤については選挙運動期間中及び選挙期間中）に対象とされるのに対し、誤情報は時期を問わず対象とされる。

選挙委員会は、影響を受ける可能性があると同委員会が考える者の権利を含む全ての状況を考慮して、そうすることが公共の利益にかなうと考える場合にのみ、上記①～⑤を発出する権限及びこれらの遵守を指示する命令を高等法院に求める権限（第158条）を行使するものとされ（第152条第1項）、その行使に当たっては、表現の自由、結社の自由、参政権並びに選挙及び国民投票の公正性及び完全性を保護し、及び保障する国の責務に適正な考慮を払うものとされている（同条第2項）。

(6) 不服申立て等

上記の①～⑤については、通知又は命令の発出日から5日以内に不服申立審査会（選挙委員会が随時設置し、同委員会の1人以上の委員で構成され、①～⑤の決定者から独立しているものとされる。）に対し不服申立てを行うことができる（第161条第1項及び第2項）。同審査会は、通知又は命令を追認し、適切と考える条件で修正し、又は取り消すことができる（同条第9項）。

(7) 行為規範

選挙委員会は、オンライン選挙情報又はオンライン選挙過程情報について、オンラインプラットフォーム、選挙の候補者、政党等に向けた行為規範 (codes of conduct) を公表することができる（第163条第1項及び第2項）。この行為規範は、同条により選挙委員会に制定権限が付与されている法規範であって、任意規範とするか強行規範とするかを同委員会が決定することができ（同条第5項）、後者とする場合は、当該規範を遵守するよう対象者に指示する命令を同委員会が高等法院に求めることができる（同条第7項）。

(8) 罰則等

上記の選挙委員会による通知又は命令（Ⅲ3(5)①～⑤参照）に従わない者は、その通知又は命令が国内の者に対するものか否かを問わず、処罰の対象となり（第165条第1項）、その罰則は、次の①②のいずれかである（同条第2項並びに2010年罰金法第3条及び第4条）。

- ①略式起訴に基づく有罪判決でのA級（5,000ユーロ（約68万円）以下）の罰金若しくは12月以下の拘禁又はこれらの併科
  - ②正式起訴に基づく有罪判決での罰金若しくは5年以下の拘禁又はこれらの併科
- また、次に掲げる者についての罰則も同様とされている（第166条～第168条）。
- ①選挙期間中又は選挙運動期間中に、選挙若しくは国民投票の結果に影響を及ぼす意図で、

又はそれらの公正性若しくは完全性を妨害する意図で、a) 選挙の候補者の当該選挙からの撤退に係る虚偽の言説、b) 1人以上の投票権者に選挙若しくは国民投票での投票を棄権させることを目的とした虚偽の事実の言説又はc) 他人によるものであると称するオンライン上の言説を作成し、又は公表した者又は団体等の責任者（第166条）<sup>(73)</sup>

②選挙又は国民投票の結果に影響を及ぼすことを目的とする等の要件に該当する複数のオンラインプレゼンス<sup>(74)</sup>を生成する方法でボットを故意に使用し、又は使用させた者（第167条）

③偽情報等の通知記録の保持等に係るオンラインプラットフォームの義務（第149条。Ⅲ3（3）参照）を遵守しないオンラインプラットフォーム（第168条）

なお、国内で行われたのであれば第165条～第167条に該当するであろう行為又は不作為を国外で行った者も処罰の対象となり（第170条第1項）、その罰則は当該行為等が国内で行われた場合と同様とされている（同条第2項）。また、訴追手続は国内のいずれの地でも行うことができ、当該行為等はその地で行われたものとして取り扱うことができるとされている（同条第3項）。

#### (9) 選挙委員会の責任の限定

選挙委員会は、誠実に、公衆及び投票権者一般の利益のために、かつ、利用可能な資源を考慮して、第5編に基づく職務を遂行するものとされ、その職務を遂行しなかったことのみを理由として、訴訟を提起されることはないとされている（第171条第1項）。また、選挙委員会の委員は、同編に基づく職務の執行における行為又は不作為を理由に、個人として訴訟を提起されることはないとされている（同条第2項）。

#### (10) 法案の審査経過等

以上の偽情報等の規制（2022年選挙改革法第5編）については、これを追加する修正草案の公表に当たり利害関係者への周知がなかったこと、それ自体が1つの法案を構成し得るほどに修正が広範かつ複雑であったこと、議会での検討の機会が乏しかったこと、欧州委員会による意見書を待たずに法制化したこと、その内容は重要であるが緊急性はなかったこと等を理由に、法制化を急いだ政府を批判する指摘が見られる<sup>(75)</sup>。

(73) ただし、その言説が真実であると当該者が信じる合理的な根拠があり、かつ、そう信じていたことを当該者が証明できる場合を除くとされている（同条）。

(74) オンライン上での活動、投稿等を指すと考えられる。ボットの定義（前掲注(71)）参照。

(75) Herrick, *op.cit.* (66) なお、政府は、2022年選挙改革法案第5編（当初は第4A編）の内容を2022年5月30日に欧州委員会に通知した。同法案の通過後、欧州委員会は、EUの電子商取引指令の規定等に留意するよう促すコメントを公表した。“Notification Detail: Electoral Reform Bill 2022 (Draft Heads of Bill - new Part 4A).” European Commission Website <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=376>>; European Commission, “Comments from the Commission.” <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=376&react=COMMENTS>>

## おわりに

日本国憲法の改正手続に関する法律（平成 19 年法律第 51 号。以下「憲法改正国民投票法」という。）にはオンライン政治広告等を規制する規定はなく、憲法改正国民投票運動は原則自由とされた上で、広告については投票日前 14 日間のテレビ・ラジオによる広告放送のみが規制されている（憲法改正国民投票法第 105 条）<sup>(76)</sup>。

しかし、憲法改正国民投票法が 2021（令和 3）年に改正された際に検討条項（改正法<sup>(77)</sup>附則第 4 条）が付され、国は、当該改正法の施行（同年 9 月 18 日）後 3 年を目途に、国民投票運動等のための広告放送及びインターネット等を利用する方法による有料広告の制限、国民投票に関するインターネット等の適正な利用の確保を図るための方策等について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする<sup>(77)</sup>とされた。

アイルランドでは、規制が選挙と国民投票に共通して適用されること、EU の政策動向の影響を受けること等、日本と異なる点はあるものの、憲法改正国民投票の経験に富むアイルランドにおける議論は、日本にとっても参考になるものと思われる。

（いだ あつひこ）

<sup>(76)</sup> 憲法改正国民投票法の改正案の中には、インターネット等を利用する方法により文書図画を頒布する者の（名称、電子メールアドレス等の）表示義務や、国民投票運動等に関するインターネット等の適正な利用を定めるものもあった（日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（第 198 回国会衆法第 9 号）。2021（令和 3）年に衆議院が解散されたことに伴い審議未了で廃案）。

<sup>(77)</sup> 日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律（令和 3 年法律第 76 号）