

2019年(令和元年)6月27日

総務省 プラットフォームサービスに関する研究会 発表資料

米国におけるフェイクニュース 対策の動向と議論

九州大学法学研究院 准教授

成原 慧

1. はじめに

本発表では、米国における2016年大統領選挙から今日に至るまでのフェイクニュースとその対策に関する動向と議論を概観することにより、我が国のフェイクニュース対策のあり方について若干の問題提起を行いたい。

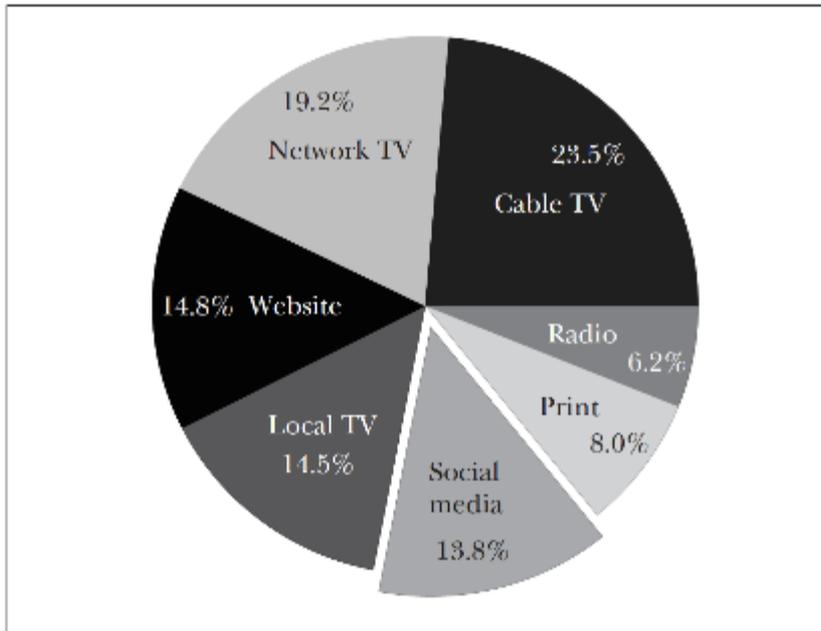
2. フェイクニュースの定義と問題

- フェイクニュースの定義：①情報の内容が虚偽であることに加え、②虚偽であると知りながら公衆を欺くために意図して公表・拡散された情報であることが挙げられることが多い。
 - 虚偽の情報が意図的に公表・拡散される点が、従来のメディアの「誤報」との相違。もっとも、20世紀前半から新聞やラジオなどを通じて虚偽のニュース、真偽の曖昧な流言、世論の操作を狙ったプロパガンダなどが流布し、各国の世論に影響を与えてきた(WALTER LIPPMANN, PUBLIC OPINION (1922)、佐藤卓己『流言のメディア史』(岩波新書、2019年)等参照)。
- フェイクニュースがもたらす問題：①選挙の候補者に関する不正確な情報を流布するなどして有権者の理性的な判断を妨げることで民主政治を歪めたり政治的分断を深めるおそれ、②メディア等の発信する情報への信頼が失われるおそれ、③外国政府が誤った情報を自国民に流布することで民主主義と安全保障が毀損されるおそれなど(Allcott & Gentzkow (2017)等参照)。
 - もっとも、インターネット上のフェイクニュースの影響力(だけ)を過大評価すべきではない。現代の先進各国におけるポピュリズムや政治的分断には複合的で構造的な要因がある。

3. 2016年大統領選挙におけるフェイクニュースの影響に関する実証分析

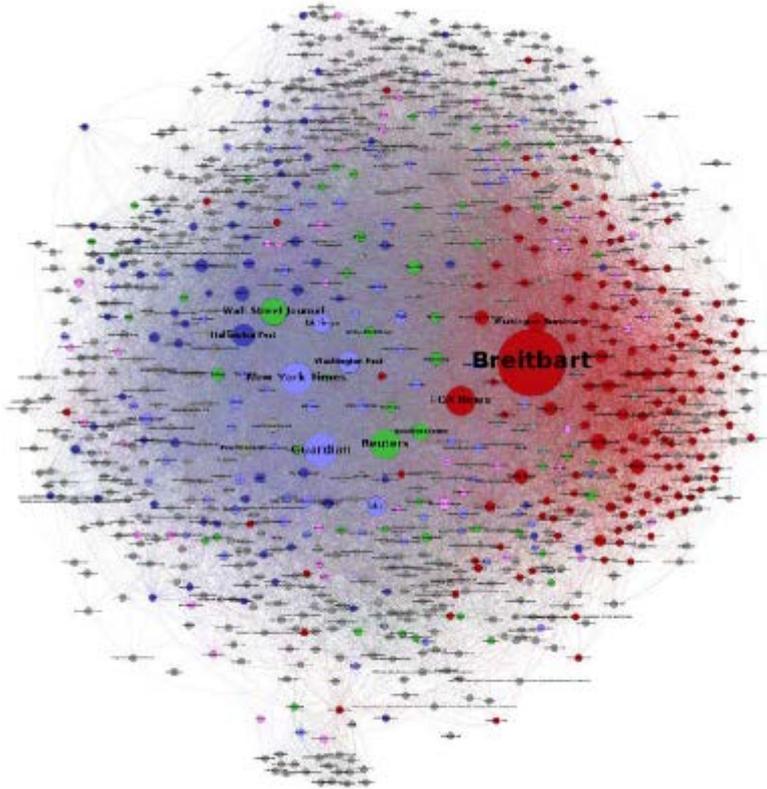
- トランプ候補やクリントン候補に関する虚偽の情報が多数拡散される。フェイクニュースが選挙結果に一定の影響を与えたとの見方も。

Figure 4
Most Important Source of 2016 Election News



- 選挙への影響について多数の実証的な調査研究が行われている。
 - 選挙期間中に米国の平均的な成人は1件～数件程度のフェイクニュースに接しており、クリントン支持のフェイクニュースよりもトランプ支持のフェイクニュースに多く晒されているが、フェイクニュースによる投票行動への影響は選挙結果を左右するほどではなかった可能性が高いと推測。また、ソーシャルメディアは有権者の政治ニュースの主要な情報源ではなかったとの調査結果 (Allcott & Gentzkow (2017))

3. 2016年大統領選挙におけるフェイクニュースの影響に関する実証分析



- ソーシャルメディアや放送などにより拡散されたニュース記事の関連性を分析することにより、2016年大統領選挙における偽情報とプロパガンダの拡散の主要な要因は、SNS上のアルゴリズムに基づくニュース提供、AIを用いたビッグデータ分析に基づくターゲティング広告、外国から発信されたフェイクニュースといった注目を集める新たな因子ではなく、過去30年ほどにわたる米国の党派およびメディアの分極化（特に右派の先鋭化）にあると判断（BENKLER et al (2018)）

Figure 10: Network map based on Twitter sharing for the topic of immigration ([explore this map in higher resolution](#))

<https://cyber.harvard.edu/publications/2017/08/mediacloud>

4. 政府におけるフェイク対策の動向と議論

- 2016年の大統領選挙にロシアが米国の有権者向けにフェイクニュースを拡散するなどして干渉した疑惑が浮上し、捜査機関・情報機関により調査が行われてきた。本年3月、司法省のミュラー特別検察官が報告書を提出し、多数の証拠に基づいて、ロシアがソーシャルメディア上でキャンペーンを展開するなどして、大統領選挙に広範かつ体系的に干渉したことを明らかにする。
(Special Counsel Robert S. Mueller III, Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election (March 2019))
- 連邦議会でもFacebook、Google、Twitterの幹部らを証人として召喚した公聴会が行われるなど、フェイクニュースへの対策のあり方などについて調査と議論が行われてきた。See e.g., *Facebook, Google and Twitter: Examining the Content Filtering Practices of Social Media Giants: Hearing Before the H. Comm. on the Judiciary, 115th Cong.*(2018).
- 表現の自由への配慮もあり、政府による規制には基本的に慎重なスタンスが取られている。
- トランプ大統領は、自らに対し批判的な姿勢をとるCNNなどの報道をフェイクニュースと呼ぶ一方で、プラットフォーム事業者による極右のアカウントの停止などについて保守派の表現の自由への検閲だとして批判。

5. フェイクニュースと表現の自由

- 米国では、合衆国憲法修正1条により表現の自由を手厚く保障してきた伝統もあり、フェイクニュースへの規制には基本的に慎重な姿勢がとられている。
- 連邦最高裁の判例によれば、「修正1条の下では誤った思想のごときものは存在しない」とされてきた。
- また、「事実に関する誤った言明は憲法上の保護に値しないが、それは自由な討論に不可欠なものである」とされてきた。真実の言明が萎縮することなく十分に保護されるためには、一定の範囲で虚偽の言明も保護する必要があると考えられてきたからである (Gertz v. Robert Welch, 418 U.S. 323, 339-341 (1974)等参照)。
- United States v. Alvarez, 567 U.S.709 (2012): 虚偽の言明であるという理由だけでカテゴリーカルに修正1条の保護が否定されることはない。

6. フェイクニュースと名誉毀損

- 米国の判例では、New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964)以来、自由な討論において誤った言明は避けられないとの認識を踏まえ、公共的な論点に関する討論が抑制されることのないよう、公人に対する名誉毀損について民事訴訟において原告が損害賠償請求を認められるためには、被告の現実の悪意を立証する必要があるという「現実の悪意の法理」が採用。公人に対する名誉毀損については、たとえ虚偽の内容であったとしても、被告が虚偽であると知っていたか、または虚偽であるか否か無謀にも気にならなかったことが証明されない限り免責される。
- もっとも、今日では、「現実の悪意の法理」の見直し論も。
 - 保守派のトーマス判事によるSullivan判決の見直し論 (Kathrine Mae Mckee V. William H. Cosby, Jr., 586 U. S. ____ (2019)(Thomas, J., Concurring))
 - リベラル派の憲法学者キャス・サンスティーンも、嘘が瞬時に広がるようになっていく中、嘘により政治家の評価が損なわれ、民主主義が機能不全に陥るリスクが高まっているとして、同判決の見直し論に一定の理解 (Cass Sunstein, *Clarence Thomas Has a Point About Free-Speech Law*, BLOOMBERG OPINION, Feb. 22, 2019)

7. フェイクニュースと選挙制度

- 米国の判例では、企業による選挙広告を含む選挙運動の自由が修正1条に基づいて広く保障されてきた (Citizens United v. FEC, 558 U.S. 310 (2010)等)。
- 今日では、プラットフォーム事業者等が利用者に提供する情報の操作により有権者の投票行動を誘導する「デジタル・ゲリマンダリング」も問題とされている。(Jonathan Zittrain, *Engineering an Election*, 127 HARV. L. REV. F. 335 (2014))
 - 2016年大統領選挙の際にFacebookから流出した利用者の個人情報を用いて英国のCambridge Analytica社が米国の有権者に向けたターゲティング広告を提供するなどして投票行動を誘導した疑惑。
- 超党派の議員による「誠実広告法案」の提出：月間5000万名以上の米国民の閲覧者の訪れるプラットフォーム事業者に、当該プラットフォーム上で年間500ドル以上の広告費を支払った個人・団体による政治広告に関する情報(広告の内容、ターゲット、閲覧数、広告料、広告主など)の記録・開示を義務付けるとともに、外国の個人・組織による米国の有権者に影響を与える目的の政治広告の購入を防止するための合理的措置をとることを求める (S.1356 - Honest Ads Act, 116th Congress (2019-2020))。
 - Facebookらプラットフォーム事業者が支持を表明

7. フェイクニュースと選挙制度

- メリーランド州：2018年にOnline Electioneering Transparency and Accountability Actを制定。プラットフォーム事業者や新聞社にオンラインの政治広告に関する情報（広告主、広告料等）の記録・開示を義務づける。
 - ワシントンポストらが同法の差止めを求めて提訴。本年1月に連邦地裁が同法の一部規定が修正1条に違反するとして、原告の新聞社に適用することを暫定的に差止める（Washington Post v. McManus, 355 F. Supp. 3d 272 (D.Md. 2019)）。

8. フェイクニュースと媒介者責任

- 通信品位法230条「双方向コンピュータ・サービスのいかなる提供者……も、他の情報コンテンツ提供者により提供された情報の出版者または発信者として取り扱われない」に基づき、ユーザーを含む第三者により発信された情報について媒介者ないしプラットフォーム事業者に広範な免責が認められてきた。他方で、同条項の下でプラットフォーム事業者は第三者により発信された情報を編集・削除した場合にも免責されてきた。
 - 自主規制のインセンティブに。
- 一方、2018年には性的人身取引を促す情報についてプラットフォーム事業者の免責範囲を限定する立法(FOSTA)が制定されるなど、最近ではプラットフォーム事業者の責任を強化しようとする動向も強まっている。

8. フェイクニュースと媒介者責任

- 本年6月に共和党のHawley上院議員により通信品位法230条の改正案(一定規模以上のプラットフォーム事業者が免責を受けるための要件として、他者の発信した情報を政治的に偏向した仕方 (in a politically biased manner) で調整 (moderate) していないことについてFTCの認証を受けることを求める)が提出 (Ending Support for Internet Censorship Act, 116th Congress (2019-2020))
 - 政治的なバイアスの判断を政府機関に委ねることで表現の自由が抑制されるおそれがあるなどとして、利用者団体や業界団体から批判 (See, e.g., Elliot Harmon, *Sen. Hawley's "Bias" Bill Would Let the Government Decide Who Speaks*, EFF (Jun. 20, 2019))
- 政府がプラットフォーム事業者にフェイクニュース対策を求めることに伴う過剰で不透明な自己検閲のおそれを懸念する議論も有力 (See, e.g., Jack Balkin, *Free Speech in the Algorithmic Society* 51 U.C. DAVIS L. REV. 1149, 1207-09 (2018))

9. プラットフォーム事業者による自主的な対応

- 米国のプラットフォーム事業者はフェイクニュース対策のため自主的な取組を進めている。
 - Googleは本年2月に報告書を公表し、自社の検索サービス、ニュースサイト、YouTubeおよび広告プラットフォームを通じて流通する偽情報に対応するため、①検索ランク等のアルゴリズムの改善などにより情報の質を確保する、②身元を偽ったりスパム行為を行う利用者など悪意のある主体に対抗措置を取る、③検索サービスやニュースサイトにおいてファクトチェックの情報を見つけやすくするなど利用者により多くの文脈を提供するとの方針(GOOGLE, HOW GOOGLE FIGHTS DISINFORMATION 3 (2019))
 - Facebookは、ファクトチェック機関と連携し、虚偽と判断された情報に警告を表示したり、他の信頼性のあるニュースのリンクを表示するなどの対策を行う(Facebook, Working to Stop Misinformation and False News (Apr.7, 2017))。
- もっとも、プラットフォーム事業者にとっても、情報の内容の真実性やその背後にある意図を判断することは容易ではなく、特に直近または現在進行中のニュースの場合には一層困難。

10. ディープフェイクなどAIにより作成されるフェイクニュース

- ディープフェイク: AIを用いて作成される主に映像によるフェイクニュース
- 本年5月、ナンシー・ペロシ下院議長の演説を合成・改変した動画がソーシャルメディアで拡散。プラットフォーム事業者により対応方針が分かれる。Sarah Mervosh, *Distorted Videos of Nancy Pelosi Spread on Facebook and Twitter, Helped by Trump*, NEW YORK TIMES (May 24, 2019).
- 本年6月13日、連邦議会の下院情報委員会がディープフェイクなどAIを用いて創作される情報が有する安全保障上の問題について公聴会を開催。AIや情報法の専門家からは、ディープフェイクの作成技術が急激に発展しており、受け手が映像の真偽を見分けることが困難になりつつあり、来る2020年の大統領選挙など民主政治の脅威となる可能性が指摘され、対策の必要性が説かれる。US House of Representatives Intelligence Committee, *The National Security Challenge of Artificial Intelligence, Manipulated Media, and “Deepfakes”* (Jul. 13, 2019)
- ディープフェイクの作成者は、虚偽であると知りながら公人の名誉を毀損する動画を作成しているため、米国の名誉毀損に関する判例法理(Sullivan判決)の下でも発信者が責任を負いうることに鑑み、プラットフォーム事業者はディープフェイクを削除すべきであるとの見解も。Cass Sunstein, *Act Now to Head Off Looming ‘Deepfakes’ Disasters*, BLOOMBERG OPINION (May 30, 2019).

11. フェイクニュースと放送

- 米国では、放送局に公共の関心事に関する論点について対立する見解を公平に扱うことを義務づけた公平原則が1987年に廃止されるなど、放送の規制緩和が進められてきた。
 - 公平原則の廃止は、放送において論争的な見解を取り上げることが促した（ラジオの政治トークショーなど）と評価される一方で、米国における政治的分極化を促す一因になってきたのではないかとの指摘もある。
- 今日の米国でも放送は依然として大きな影響力を有しており、2016年の大統領選挙の際の世論形成においても、複数の研究により、インターネット上のニュース以上にFox Newsなど党派的な内容の放送が大きな影響力を果たしたことが明らかにされている（*See e.g., BENKLER et al.(2018) pp.237-239*）。

12. 我が国への示唆

- 1) フェイクニュース対策の目的の明確化・具体化: 何のためにフェイクニュース対策を行う必要があるのか明確にする必要。目的はフェイクニュースの種類（選挙の候補に関するフェイクニュース、災害時の流言飛語など）によっても異なりうる。フェイクニュースの種類・性質に応じた実質的な害悪に着目するアプローチ。
- 2) Evidence-basedの検討: 国政選挙など我が国の民主政治のプロセスにインターネット上のフェイクニュースがいかなる影響を与えているのかについて、放送など他のメディアの提供するニュースの影響と比較しつつ、実証的に調査研究を行い検証した上で、エビデンスに基づきフェイクニュース対策のあり方を検討する必要。
- 3) メディア横断的なフェイクニュース対策: インターネットのみならず、放送も含めメディア横断的なフェイクニュース対策のあり方を表現の自由に十分配慮しつつ検討する必要。プラットフォーム事業者の責任論に限定しない検討。
- 4) プラットフォーム事業者、発信者、利用者、広告主の間の役割・責任分担: プラットフォーム事業者の役割・責任のみならず、発信者への責任追及、利用者（受信者）のリテラシー向上、広告主の自主的取組についても検討。

12. 我が国への示唆

- 5) 現行法を活用したフェイクニュース対策: 名誉毀損罪(刑法230条1項)、信用毀損罪・偽計業務妨害罪(刑法233条)、虚偽事項公表罪(公職選挙法235条2項)、不法行為(民法709条)など。
- 表現の自由への手厚い配慮などから公人に対する名誉毀損などの成立範囲が狭く限定されている米国に比べ、日本では現行法によるフェイクニュース対策が可能な範囲が広い。
 - 通信品位法230条によりプラットフォーム事業者が広範に免責されている米国と異なり、民法判例やプロバイダ責任制限法に照らしてプラットフォーム事業者の責任を比較的問いやすい。
- 6) 思想の自由市場の機能を維持・強化する取組: ファクトチェックの支援、信頼性のある多様な報道に接する機会の拡大、透明性の向上など。
- 7) プライバシー・個人情報保護法制との連携: ネット利用者の個人情報を適切に保護することを通じてプラットフォーム上でのターゲティング広告などを利用したフェイクニュースの効果的な拡散に対抗できる側面も。例えば、プロファイリングのあり方の検討など。

主な参考文献

- Hunt Allcott & Matthew Gentzkow, *Social Media and Fake News in the 2016 Election*, 31 (2) J. ECON. PERSPECT. 211 (2017)
- YOCHAI BENKLER et al., NETWORK PROPAGANDA (2018)
- 成原慧「フェイクニュースの憲法問題」法学セミナー2019年5月号18頁以下
- 水谷瑛嗣郎「思想の自由市場の中の「フェイクニュース」」慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要69号55頁以下(2019年)