

# 「緊急事態」等に関する論点説明 資料

2022年3月31日(木)

# 目次

総論：「緊急事態条項」とは何か（「国家緊急権」との関係）

本論Ⅰ：比較計量分析の手法による諸外国の緊急事態条項の傾向

本論Ⅱ：諸外国等の主な緊急事態条項

本論Ⅲ：国民投票等におけるSNS対策  
（SNS等におけるフェイクニュースが民主主義に与える影響）

# 総論：「緊急事態条項」とは何か（「国家緊急権」との関係）

## 「国家緊急権」とは

- 国家緊急権…「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序（人権保障と権力分立）を一時停止して非常措置をとる権限」（芦部信喜）

## 「国家緊急権」の実定化

### 不文の法理を中心概念とする「国家緊急権」

国家存亡の際に  
憲法の保持を図るもの



憲法保障の一形態



立憲的な憲法秩序を  
一時的に停止するもの



立憲主義を破壊する危険性

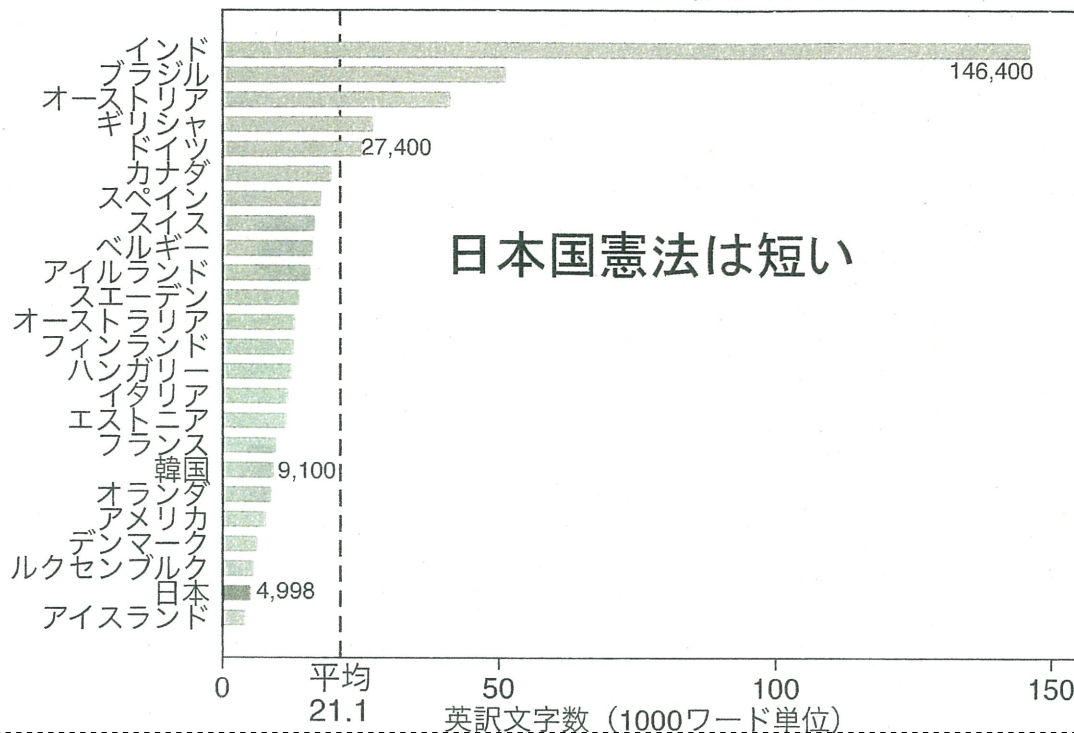


### 濫用防止のための憲法への取込み・実定化

〔 その取込み・実定化の方法は、国によって特有の事情があるため様々 〕

# 本論 : 比較計量分析の手法による諸外国の緊急事態条項の傾向 (参考) 比較計量分析による日本国憲法の位置付け

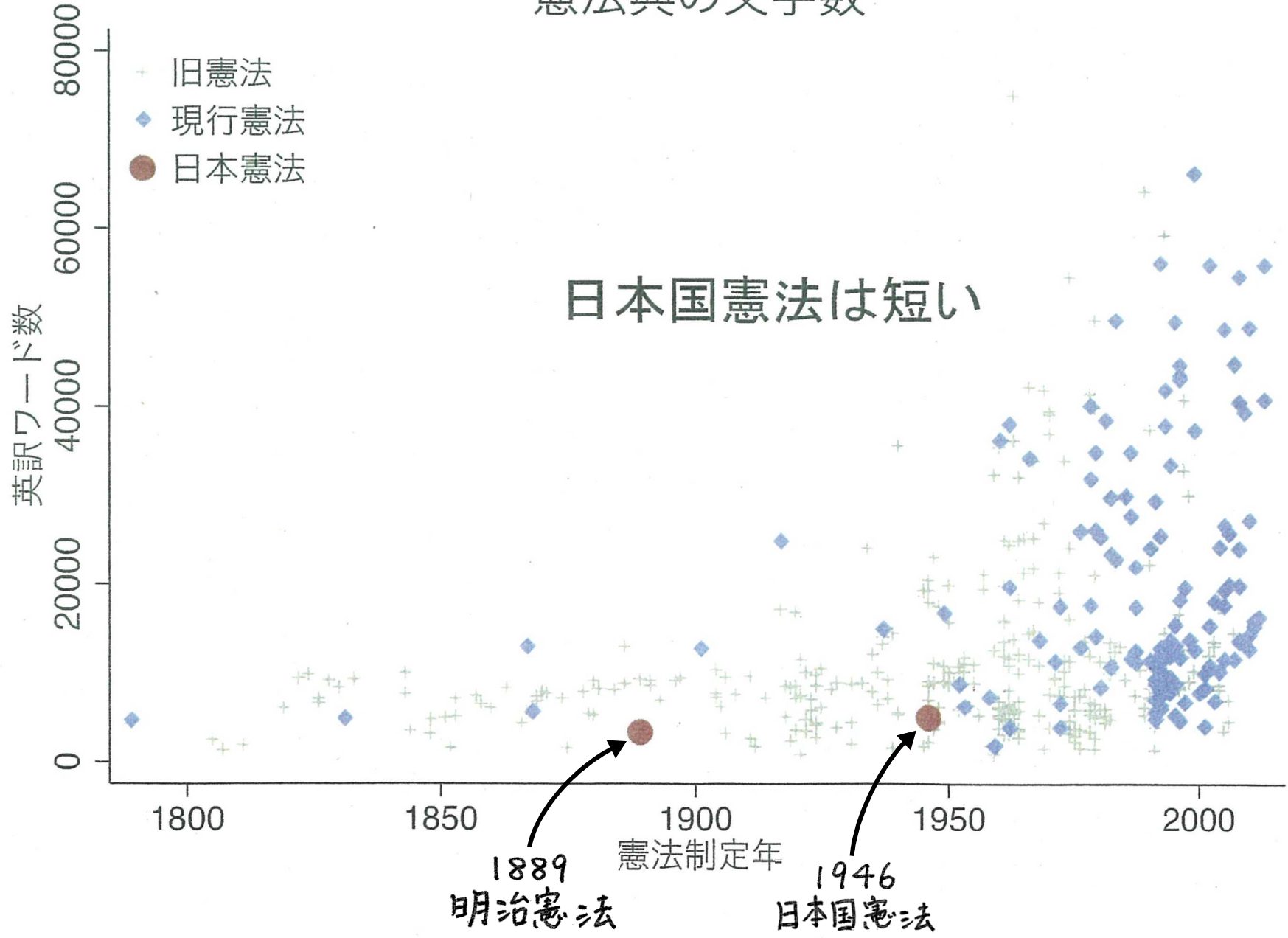
現存憲法の英訳文字数



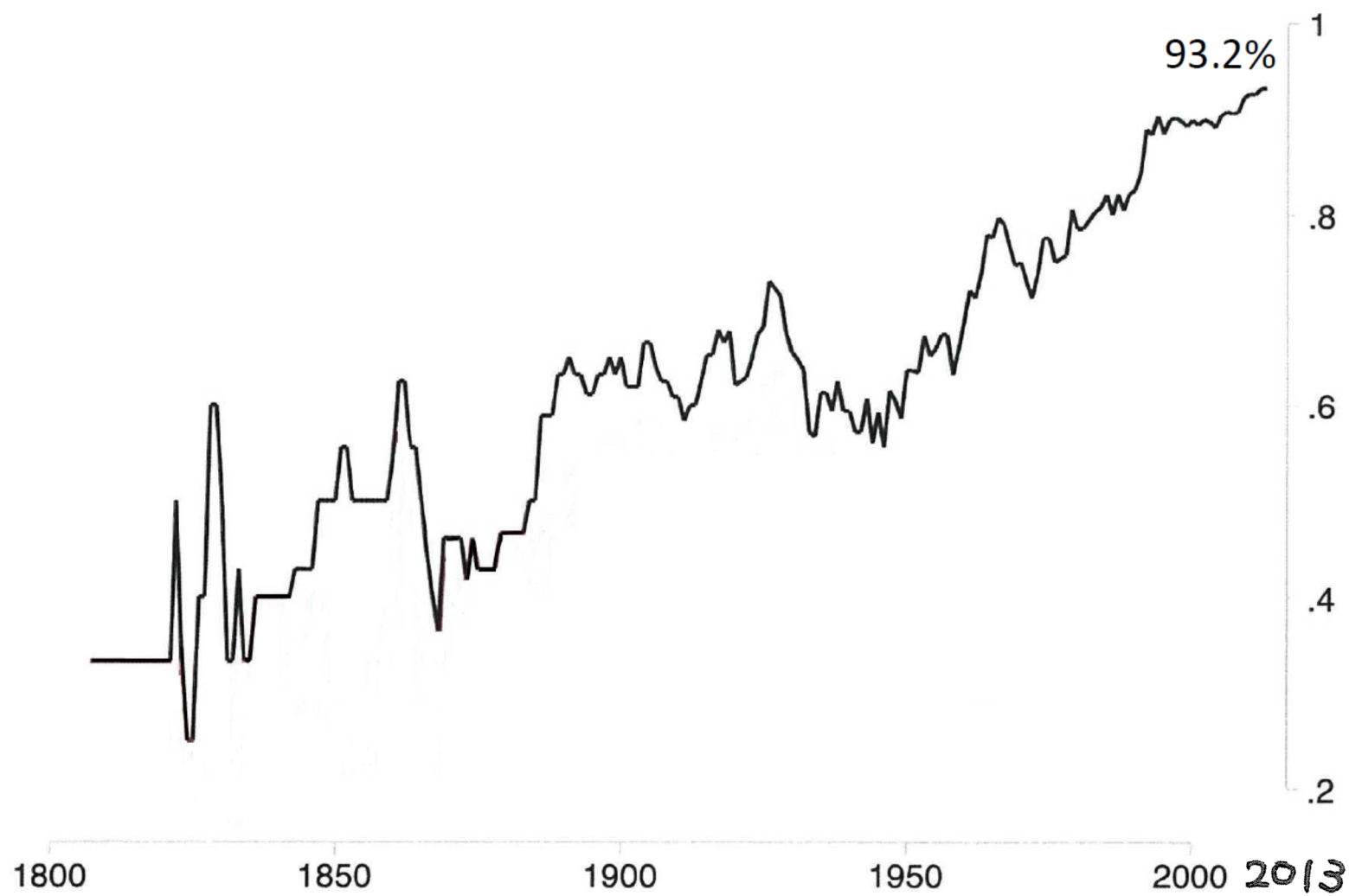
本論に係る図表はいずれも、ケネス・盛・マッケルウェイン教授(東京大学社会科学研究所)のご厚意により提供を受けたものである(説明の都合上、一部加工している)。なお、これらの図表の大部分については、同様の図表が同教授の以下の論文に掲載されている。

- ・『「人権」が多く、『統治機構』についての規定が少ない 日本国憲法の特異な構造が改憲を必要としてこなかった』中央公論(2017年5月)
- ・『世界中の憲法との比較で見えた日本国憲法の特徴と普遍的価値』Journalism324号(2017年5月)
- ・『第2章 危機に対応できる憲法とは 安定性と適応性の間で』東大社研ほか編『危機対応の社会科学 上』(東京大学出版会、2019年)

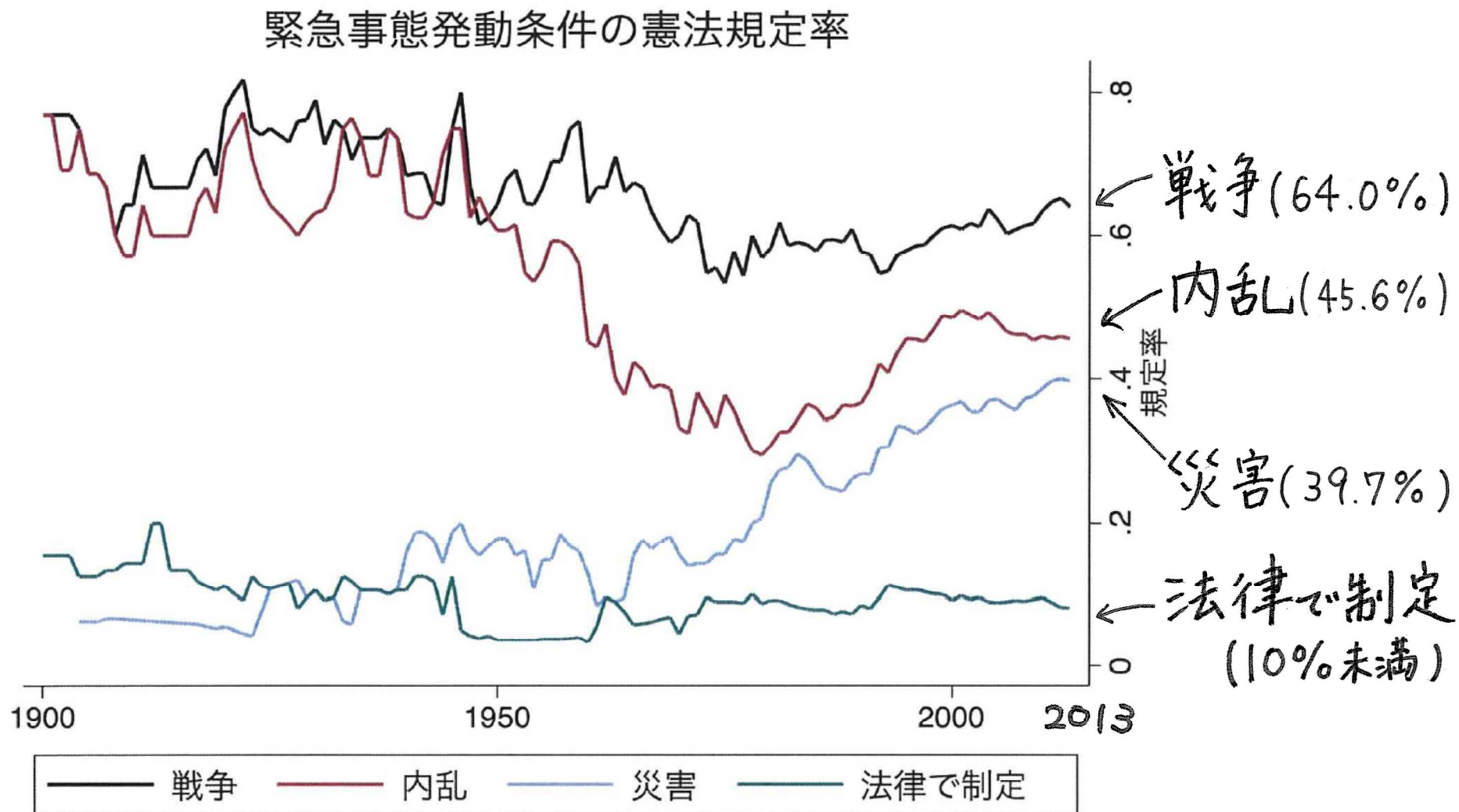
# 憲法典の文字数



# 1. 緊急事態条項の増加傾向



## 2. 緊急事態の対象範囲の規定率



### 3. 緊急事態宣言の主体・効果

緊急事態宣言の <b>宣言</b> と <b>承認</b> (規定率)				緊急事態宣言の <b>効果</b> (規定率)	
<b>承認</b>	無指定	政府の長	議会	人権の制限	<b>63.7%</b>
<b>宣言</b>				議会任期延長・非解散	<b>22.8%</b>
無指定	3.1%	0.0%	4.7%	憲法改正不可	<b>12.5%</b>
政府の長	27.9%	3.9%	<b>55.0%</b>	必要な処置を取れる	<b>8.8%</b>
議会	4.7%	0.0%	0.8%	政令 = 法律と同効果	<b>7.4%</b>
				法律で定める	<b>5.2%</b>

注：2013年時点のデータを基に計算。非常事態条項を明記している憲法の内訳。  
出所: Comparative Constitutions Project



## 4. まとめ

- 緊急事態条項を規定している憲法は、93.2%
- 緊急事態宣言の発動条件は、「戦争」（64.0%）、「内乱」（45.6%）、「災害」（39.7%）の順に多く、「法律で制定」（10%未満）は少ない
- 緊急事態宣言の発議と承認の主体は、「行政府（政府の長）」と「立法府（議会）」の組合せが55.0%
- 緊急事態宣言の効果は、「人権制限」（63.7%）、「議会任期延長・解散禁止」（22.8%）などが多く、「（緊急）政令」（7.4%）は少ない

※2013年時点

# 本論Ⅱ：諸外国等の主な緊急事態条項

## 1. 諸外国の憲法上・法律上の「緊急事態条項」



### ドイツ ～緊急事態を類型化し、要件・手続・効果について憲法に詳細に規定～

- 〈背景〉
- ・白紙委任的な緊急事態条項を濫用したナチスの反省
  - ・駐留軍（英米仏）による超憲法的措置権を解消する条件としての緊急事態条項の整備
  - ・連邦制

類型	外的緊急事態*1 (連邦議会が認定し、主に連邦政府が対処)		内的緊急事態*2 (州政府又は連邦政府が認定し、主に州が一次的に対処)	
	防衛事態 (武力攻撃された場合又は武力攻撃が直接に切迫している場合) [憲法115a条1項等]	緊迫事態 (防衛事態に準じる事態※) ※定義規定はなく、議会が判定 [憲法80a条1項等]	国内緊急事態 (連邦・州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険) [憲法91条1項等]	災害事態 (自然災害・災厄事故) [憲法35条3項等]
主な措置	○連邦の立法権限拡大 ○合同委員会による両院権限の統一的行使 ○連邦政府から州政府への指示 ○下院議員・大統領等の任期延長、下院の解散禁止 ○緊急事態関係法令の適用	○緊急事態関係法令の適用	○(州が対処できない場合) 連邦政府による州警察の指揮、連邦警察・軍の出動 ○(危険が広域に及ぶ場合) 連邦政府から州政府への指示	○(広域災害の場合) 連邦政府から当該州への他州警察使用の指示、連邦警察・軍の出動
	○一定の人権制限措置 (移転の自由・財産権等の制限、役務従事義務)	○一定の人権制限措置 (移転の自由等の制限、役務従事義務)	○一定の人権制限措置 (通信の秘密・移転の自由の制限)	○一定の人権制限措置 (移転の自由の制限)

なお、今般のコロナ対応は、法律に基づき実施

\*1 このほか、**同意事態**（緊急事態関係法令の個別適用に下院が同意した事態：憲法80a条1項）、**同盟事態**（同盟国の支援のため国際機関が同盟条約の範囲内で決定する事態：憲法80a条3項）も規定。

\*2 このほか、**重要事態**（公共安全・秩序の維持・回復のために特に必要な場合：憲法35条2項1文）も規定。



## フランス ～実際は法律上の緊急事態条項～

### 憲法上の緊急事態条項

○ナチスによる侵略に対応できなかった経験を踏まえた「**大統領の緊急措置権**」

憲法16条1項

共和国の制度、国の独立、領土の保全または国際的取極めの執行が、重大かつ直接に脅かされ、かつ、憲法上の公権力の正常な運営が阻害される場合、**大統領**は、首相、両院議長ならびに憲法院への公式の諮問の後、状況により**必要とされる措置をとる**。

➡ **適用事例は、アルジェリア独立戦争のみ（1961年）**

○フランス革命の波及を恐れた周辺国からの攻撃への対処を起源とする「**戒厳**」

憲法36条1項

**戒厳令**は閣議により布告される。

➡ **適用事例なし**

### 法律（緊急状態法）による対応

- ・アルジェリア独立戦争を踏まえて制定（1955年）
- ・令状なしの家宅捜索などが可能
- ・パリ同時テロ含め適用例は6例

※憲法上の規定に格上げする動きあり(2015年)⇒議会で合意得られず

なお、今般のコロナ対応は、法律に基づき実施



## スペイン ～大枠を憲法で定め、事態や措置の具体的内容は法律等に規定～

類型	<b>戒厳</b> (反乱や武力行使が発生等し、かつ他の手段で解決できない場合) [憲法116条4項、 <b>組織法*</b> 32条1項]	<b>緊急事態</b> (社会秩序等が大きく変化し、かつ通常の権力行使では対応できない場合) [憲法116条3項、 <b>組織法*</b> 13条1項]	<b>警戒事態</b> (自然災害や重大事故、感染症の流行等の場合) [憲法116条2項、 <b>組織法*</b> 4条]	<b>緊急命令</b> (特別かつ緊急の必要がある場合) [憲法86条]
<b>主な措置</b>	○行使権限及びその限界は <b>組織法</b> で規定 →措置の内容は軍が定める[ <b>組織法*</b> 34条]	○行使権限及びその限界は <b>組織法</b> で規定 →措置の内容は政令で定める[ <b>組織法*</b> 13条2項]	○行使権限及びその限界は <b>組織法</b> で規定 →措置の内容は政令で定める[ <b>組織法*</b> 6条2項]	○内閣による命令形式の暫定法の制定
	○下院の解散禁止、両議院の自動召集・機能停止不可 ○憲法改正発議の禁止	○(下院が閉会の場合) 下院の <b>30日以内</b> の召集		○(下院が閉会の場合) 下院の <b>30日以内</b> の召集
	○一定の人権制限措置 (通信の秘密、居住・移転の自由、集会の自由等の制限)	(移動の制限、役務提供義務等が <b>組織法*</b> で規定されている)		※緊急命令は、市民の権利・義務・自由に影響を及ぼすことは不可

なお、今般のコロナ対応では、**警戒事態**を宣言して各種の行動規制を実施し、経済金融支援等に関する**緊急命令**を发出

\* 正式名称は「警戒事態、非常事態及び戒厳に関する6月1日の組織法第4/1981号」



## イタリア ～法律の効力を有する緊急法律命令の制定が常態化～

類型	<p style="text-align: center;"><b>戦争状態</b></p> <p>※国内的な安全を脅かす緊急事態（内戦・暴動など）にも適用できるかは争いあり。</p> <p style="text-align: center;">[憲法87条9項]</p>	<p style="text-align: center;"><b>緊急の必要がある非常の場合</b></p> <p>※比較的緊急性が低い事態にまで適用*</p> <p style="text-align: center;">[憲法77条2項]</p>
主な措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>○政府への必要な権限の付与               <ul style="list-style-type: none"> <li>※「必要な権限」の範囲につき憲法上の規定はなく、両議院が事態に応じて必要な範囲で決定</li> </ul> </li> <li>○軍事裁判所の裁判権の拡大</li> <li>○両議院議員の任期延長</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○政府による法律の効力を有する<b>緊急法律命令</b>の制定（60日以内に法律に転換されなければ失効）</li> <li>○（解散中の場合）両議院の招集・5日以内の集会</li> </ul>

\* 毎年10～50本程度の緊急法律命令を制定（今般のコロナ対応を含む）



## ウクライナ ～議会機能の維持と人権保障を重視した緊急事態条項～

類型	<b>戒厳</b> (ウクライナに対する攻撃のおそれがあり、 国の独立に対する危機が生じたとき) [憲法106条1項20号]	<b>非常事態</b> (必要があるとき) [憲法106条1項21号]
<b>主な措置</b>	○議会期の延長 (戒厳・非常事態終了後の選挙により構成される議会の開会まで)	
	○一定の人権制限措置	
	※ただし、下表の18か条に規定されている人権については、緊急事態においても制限不可	
	平等 (24条)	裁判を受ける権利 (55条)
	市民権の保障 (25条)	国家賠償請求権 (56条)
	生きる権利等 (27条)	国民の権利義務の公示 (57条)
	個人の尊厳の尊重、拷問の禁止等 (28条)	事後法の禁止 (58条)
	身体的自由、個人の不可侵、令状主義等 (29条)	弁護士の支援を受ける権利 (59条)
	請願権 (40条)	犯罪である判決・処分の実行禁止 (60条)
	居住権 (47条)	二重の法的責任の禁止 (61条)
婚姻の自由、子の養育の義務等 (51条)	推定無罪の原則 (62条)	
子どもの権利 (52条)	黙秘権、受刑者の権利等 (63条)	
○憲法改正の禁止		

- ロシアによる侵攻前 (2月23日) には**非常事態**を、侵攻後 (2月24日) には**戒厳**を布告
- ロシアによる**侵攻後も本会議・委員会を開催** (一部の委員会はオンライン開催) し、戒厳の布告・延長の承認や法律の制定を行っている



## イギリス ～コモン・ローと議会制定法による対応～

### コモン・ローによる非常大権

- ・ 成文憲法の不存在
  - ・ 国王大権としての非常大権
- ➡ 平時には違憲・違法とされる措置であっても事態対処に必要な範囲内での措置を容認



### 2004年民間緊急事態法

- ・ 非常大権の行使を議会制定法により規律
- ・ 緊急事態には、人権制約を含むあらゆる必要な措置をとる権限を政府に付与



## アメリカ ～大統領主導の対応～

### 憲法上の緊急事態条項

- 憲法1条9節2項： 侵略等の場合の人身保護令状の停止  
 憲法2条3節： 非常時の大統領による議会招集



大統領への権限集中の明文規定なし

### 大統領主導の対応

**原則、緊急事態には一次的に各州が対応するが、実際には、大統領が主導的な役割・権限行使**



- （その根拠として下記など）
- ・ 憲法2条1節1項： 行政権の大統領への帰属
  - ・ 憲法2条3節： 大統領による法律の忠実執行義務

### 議会による統制

大統領の権限行使に対する、戦争権限法や国家緊急事態法による議会の統制



## 2. 日本の憲法上・法律上の「緊急事態条項」

● 日本 ～主に法律上の緊急事態対応～

〈憲法上：参議院の緊急集会(?)〉

日本側「国家緊急権の実定化」 VS. GHQ側「不文の法理としての『国家緊急権』」

3月2日案

76条 衆議院ノ解散其ノ他ノ事由ニ  
因リ国会ヲ召集スルコト能ハザル  
場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル  
為特ニ緊急ノ必要アルトキハ、内  
閣ハ事後ニ於テ国会ノ協賛ヲ得ル  
コトヲ条件トシ法律又ハ予算ニ代  
ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得

国会機能の維持 + 「法律上の緊急事態条項」による対応

参議院の緊急集会の規定を設ける

【帝国議会での審議（金森大臣答弁のポイント）】

- ・ 緊急勅令は調法だが、国民意思を無視できる制度ともいえる。ないことが望ましい。
- ・ 民主政治の徹底と国民の権利保護からすれば、非常の場合の暫定処置は行政権ではなく国会が行うべき。必要に応じて立法により措置をすることが適当。

〈法律上の緊急事態対応〉

災害対策基本法等では…

- ・ 政府への権限集中（個別的・限定的な緊急政令も可能）
- ・ 「公共の福祉」に基づく権利制限（施設・土地等の収用、警戒区域からの退去命令、車両撤去など。罰則あり）
- ・ 従事命令・国民の協力

緊急事態への対応が可能となる仕組みを整備してきた

憲法制定時の経過

（自然災害への対応）  
その後の展開



# 大規模災害の発生と災害対策基本法の変遷

事 象	法 制
<p><b>1959. 9</b></p> <p>伊勢湾台風 (死者・行方不明者5,098名)</p>	<p><b>1961.11</b> <b>災害対策基本法の制定(62.7施行)</b> 総合的な防災対策を確立</p> <p><b>1962. 5</b> <b>災害対策基本法の一部改正(62.7施行)</b> 緊急事態規定(政令による緊急措置等)を制定 ※重大規定であるため、審議時間の関係から一旦修正削除され、持ち越された</p>
<p><b>1995. 1</b></p> <p>阪神・淡路大震災 (死者・行方不明者6,437名)</p>	<p><b>1995. 6</b> <b>①災害対策基本法の一部改正(95.9施行)</b> 緊急に措置を要するものについて法制化(緊急通行車両の通行の確保)</p> <p><b>1995.12</b> <b>②災害対策基本法の一部改正(95.12施行)</b> 阪神・淡路大震災を受けて防災体制全般を包括的に見直し(緊急災対本部長指示権限等)</p>
<p><b>2011. 3</b></p> <p>東日本大震災 (死者・行方不明者22,118名)</p>	<p><b>2012. 6</b> <b>①災害対策基本法の一部改正(12.6施行)</b> 緊急に措置を要するものについて法制化(住民の責務(災害教訓の伝承)の明記等)</p> <p><b>2013. 6</b> <b>②災害対策基本法の一部改正(13.6施行)</b> <b>大規模災害からの復興に関する法律制定(13.6施行)</b></p>
<p><b>2014. 2</b></p> <p>平成二十六年豪雪 (死者26名)</p>	<p>12年改正附則及び附帯決議で要求された全般的な検討を反映(買いだめの自粛や不要不急の外出の自粛等についての国民の協力義務等)</p> <p><b>2014.11</b> <b>災害対策基本法の一部改正(14.11施行)</b> 現行の道交法で対応できない非常時に特化した規定を制定(放置車両対策の強化)</p>
<p><b>2016. 4</b></p> <p>平成二十八年熊本地震 (死者273名)</p>	<p><b>2015. 7</b> <b>廃棄物処理法及び災害対策基本法の一部改正(15.7施行)</b> 長期間を要した被災地の廃棄物処理の中で浮かんだ課題に対応(国によるがれき処理の代行)</p> <p><b>2018. 6</b> <b>災害対策基本法の一部改正(第8次地方分権一括法)(18.6施行)</b> 熊本地震に関し、支援を行った自治体等からの要望を反映(都道府県から市町村に対する被災自治体への応援要請の根拠の明確化)</p>
<p><b>2019.10</b></p> <p>令和元年東日本台風 (台風第19号) (死者・行方不明者107名)等</p>	<p><b>2021. 5</b> <b>災害対策基本法等の一部改正(21.5施行)</b> 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制を強化(避難指示への一本化、非常災害対策本部長を内閣総理大臣に変更等)</p>

# 緊急事態対応に関する現行法体系図

## (1) 武力攻撃への対応

### 武力攻撃事態等及び存立危機事態対処法 (H15)

・武力攻撃事態等及び存立危機事態への対処について、基本理念、対処基本方針の決定等の基本事項等

### 重要影響事態安全確保法 (H11)

・重要影響事態における米軍等への後方支援活動等

### 国家安全保障会議設置法 (S61)

・武力攻撃事態等・存立危機事態・重要影響事態への対処に関する基本的な方針等の審議 (内閣に設置)

自衛隊法 (S29) (武力攻撃事態及び存立危機事態における自衛隊の防衛出動等)

海上輸送規制法 (H16) (停船検査、回航措置等)

米軍等行動関連措置法 (H16) (米軍等への支援等)

捕虜取扱い法 (H16)・国際人道法違反処罰法 (H16) (国際人道法の的確な実施の確保等)

国民保護法 (H16) (国民の生命等の保護、国民生活への影響の最小化のための措置等)

特定公共施設等利用法 (H16) (国民保護措置と自衛隊・米軍等の侵害排除のための特定公共施設等の利用の調整)

日米安全保障条約 (S35)

日米物品役務相互提供協定 (H8) (H29)  
(米軍の行動の円滑化等)

## (2) 内乱・テロへの対応

### 武力攻撃事態等及び存立危機事態対処法 (H15)

・緊急事態への対処のための措置、対処基本方針等

### 警察法 (S29)

・緊急事態の布告

自衛隊法 (S29) (自衛隊の公共の秩序維持のための行動)

警察官職務執行法 (S23) (避難等の措置等)

## (3) 自然災害等への対応

### 災害対策基本法 (S36)

・災害対策の一般法  
・防災に関する必要な体制の確立  
・防災計画の作成、災害予防、災害応急対策 (避難指示、消防の出動命令等)、災害復旧、防災に関する財政金融措置その他災害対策の基本  
・災害緊急事態の布告

大規模地震対策特別措置法 (S53) (予知の可能性のある大規模地震についての措置：警戒宣言の発出、避難勧告等) 等→発災後は、災害対策基本法のスキームに基づき対策を講ずる。)

災害救助のための法律

災害救助法 (S22) (被災者の救出、食料の提供、医療、避難所・応急仮設住宅の供与等)

自衛隊法 (S29) (自衛隊の災害派遣)

警察法 (S29)・警察官職務執行法 (S23) (警察が行う諸活動)

消防法 (S23)・消防組織法 (S22) (消防が行う諸活動)

原子力災害対策特別措置法 (H11) (原子力緊急事態宣言の発出、避難勧告、施設の応急復旧等)

## (4) 感染症への対応

### 感染症予防法 (H10)

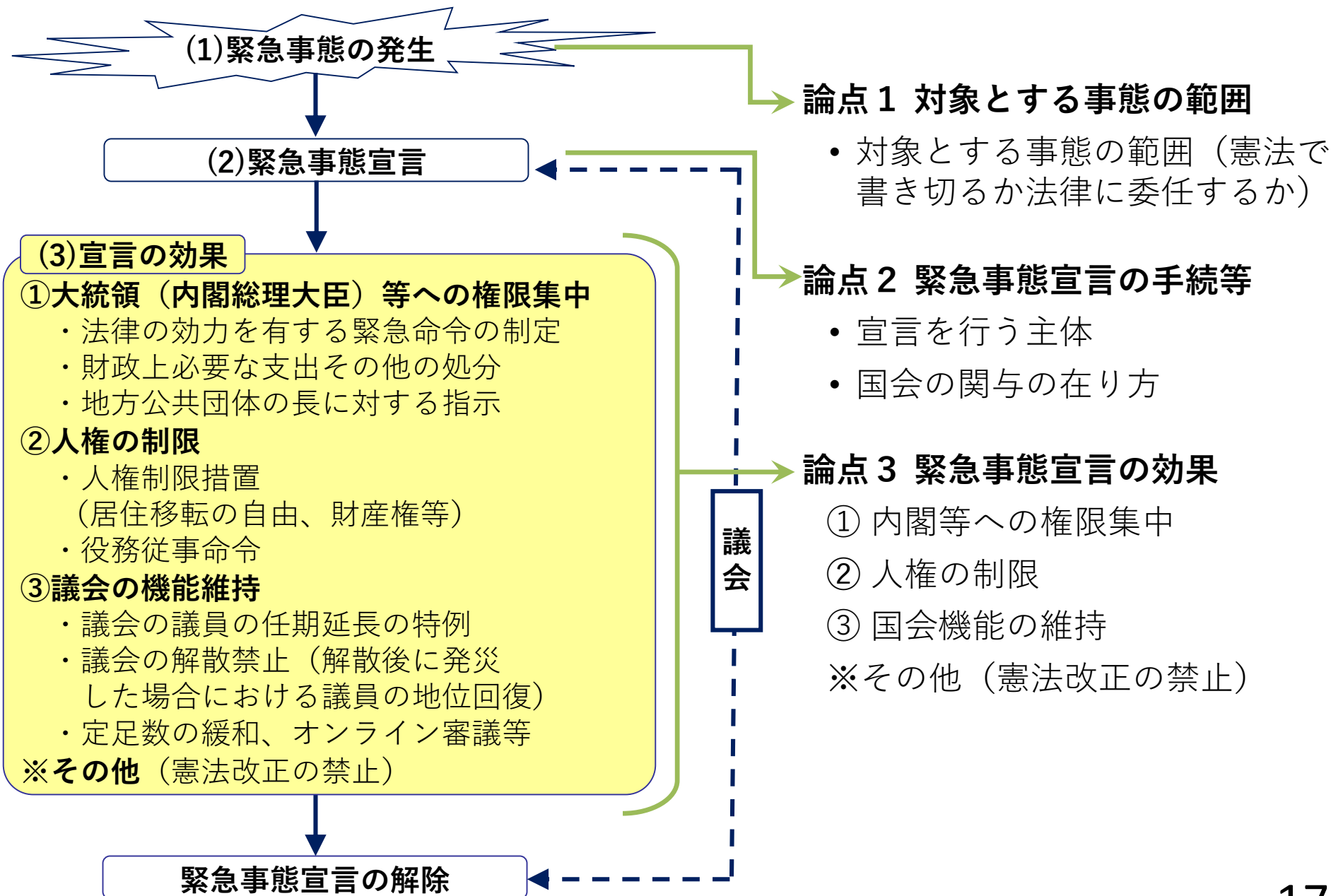
・感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する措置

検疫法 (S26) (船舶・航空機に対する検疫、患者の隔離・停留、消毒等)

新型インフルエンザ等対策特別措置法 (H24) (新型インフルエンザ等緊急事態宣言の発出、新型インフルエンザ等対策の実施)  
※新型コロナも対象

※災害時における緊急の対応に関する主な法律を掲載

### 3. 緊急事態条項に関する論点整理(諸外国の例やこれまでの議論を踏まえて)



主な効果	現行憲法下でも対応可能との見解	憲法改正が必要との見解
<p data-bbox="59 229 340 386">論点3① 内閣等への 権限集中</p>	<ul data-bbox="455 218 1126 372" style="list-style-type: none"> <li>・ 政府への権限集中は濫用の危険が増大（緊急時にこそ国会による行政統制が必要）</li> </ul>	<ul data-bbox="1209 218 1889 439" style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急時には、政府による柔軟な対応が必要</li> <li>・ 発動要件の明確化、司法審査等により濫用のおそれは低減</li> </ul>
<p data-bbox="185 589 378 636">緊急政令</p>	<ul data-bbox="455 468 1155 743" style="list-style-type: none"> <li>・ 一般的・包括的な緊急政令は、特に政府による濫用の危険大</li> <li>・ 現行災対法のような事前の立法措置による個別的緊急政令で対応可能</li> </ul>	<ul data-bbox="1209 468 1889 743" style="list-style-type: none"> <li>・ 事前に全事態の想定は困難であり、一般的・包括的な緊急政令が必要</li> <li>・ 一般的・包括的な緊急政令制度を設けるには、憲法改正が必要</li> </ul>
<p data-bbox="59 911 340 1022">論点3② 人権の制限</p>	<ul data-bbox="455 775 1126 925" style="list-style-type: none"> <li>・ 必要かつ合理的な人権制限は、現行憲法下の「公共の福祉」（憲法13条）で可能</li> </ul>	<ul data-bbox="1209 775 1889 1210" style="list-style-type: none"> <li>・ あいまいな「公共の福祉」でなく、明確な根拠と人権制限の歯止め（制限事由の具体化、停止・逸脱できない人権）を規定すべき</li> <li>・ 明文の根拠により訴訟リスクを回避すべき（知事等が権限行使を躊躇）</li> </ul>

主な効果		現行憲法下でも対応可能との見解	憲法改正が必要との見解
論点 3③ 国会機能の維持	任期延長	国会議員の任期延長には憲法改正が必要	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>任期満了前に必ず選挙を行うよう法改正をすれば、任期延長は不要</li> <li>任期延長できなくとも、繰延投票で対応可能（被災地以外の地域から国会議員の選出が可能）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>繰延投票では被災地選出議員は不在となり、比例区全体の当選者も確定しない</li> <li>国政選挙は一斉に行うべき</li> </ul>
	緊急集会 参議院の	<ul style="list-style-type: none"> <li>衆議院議員が不在でも参議院議員（少なくとも半数）は在職しており、参議院の緊急集会で対応可能</li> <li>緊急集会は解散時の規定だが、衆議院議員の不在という本質的要素は変わらず、任期満了時にも類推適用可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急集会は二院制の例外的措置（解散～総選挙の40日＋総選挙～特別会の30日＝最長70日）であって、長期間の対応は二院制の理念に抵触</li> <li>緊急事態には、衆参両院がそろった国会として対応すべき</li> <li>緊急集会規定は、文理上あくまでも「解散」時にのみ働き、「任期満了」時には働かない</li> </ul>



# 本論Ⅲ：国民投票等におけるSNS対策 (SNS等におけるフェイクニュースが民主主義に与える影響)

## フェイクニュースとは？

- ・事実とは異なった虚偽の情報・報道のこと。

## フェイクニュースとディスインフォメーション・ミスインフォメーション

- ・フェイクニュースについて国際的に定まった定義はなく、対象範囲についても統一的な考え方があるわけではない。
- ・諸外国では「ディスインフォメーション（偽情報）」や「ミスインフォメーション（誤情報）」との表現が用いられることもある。

EUでは、「フェイクニュース」ではなく「ディスインフォメーション」という用語が用いられている。この背景には、「フェイクニュース」という言葉の中には、リスクが低いものから高いものまで含まれ、問題の複雑さを適切にとらえきれないことに加え、「フェイクニュース」という用語が一部の政治家等によって自分たちの気に入らない報道を行う報道機関を攻撃する手段として用いられていることがあるとされる。

〔プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」(2020年2月)16～17頁、水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策—コンテンツ規制以外の道を模索する—」社会情報学8巻3号(2020年)49頁を基に作成〕

- ・海外では、2016年の米国大統領選挙において「SNSの情報からそれぞれのユーザーの政治的な信条や心理的な傾向が細かく分析（プロファイリング）されて、例えば『トランプ支持者でネットの情報に流されやすい性格の人』などと予測された者に集中的にフェイクニュースが投下され、個人の投票行動が操作された可能性」（山本龍彦「AIと憲法問題」同編著『AIと憲法』(2018年、日本経済新聞出版社)26～27頁)が指摘されている（ケンブリッジ・アナリティカ事件）。

## フェイクニュースが民主主義に与える影響

### SNSの特性とフェイクニュース

- ・ フェイクニュースは、インターネット上に限った問題ではなく、真偽が不明で信頼性の低い情報が人々の間で拡散される事例はこれまでも存在。
- ・ しかし、SNSには、次のような特性があり、そのことがフェイクニュースの生成・拡散を容易にし、インターネット上においてフェイクニュースの問題を顕在化させる一因になっているとされる。
  - ① 一般の利用者でも容易に情報発信（書込み）や拡散が可能であり、フェイクニュースも容易に拡散されやすいこと
  - ② 多くの利用者がプラットフォーム事業者が提供するサービスを通じて情報を収集・閲覧していることから、情報が広範囲に、かつ、迅速に伝播されるなど、影響力が大きいこと
  - ③ フェイクニュースは、SNS上において正しい情報よりも早く、より広く拡散する特性があることや、SNS上の「ボットアカウント」が拡散を深刻化させていること
  - ④ 「エコーチェンバー」や「フィルターバブル」などの技術的な特性があること
  - ⑤ 各利用者の利用者情報の集約・分析によって、ターゲティング広告等による効果的・効率的な利用者へのアプローチが可能であること

### 民主主義に与える影響

- ・ 多様な情報を基に物事を正確に理解して適切な判断を下すことが困難となるおそれ
- ・ 選挙の候補者等に関する不正確な情報の流布によって有権者の理性的な判断が妨げられることで、投票結果がゆがめられたり、政治的分断が深まるおそれ
- ・ 外国政府が誤った情報を流布することで国家安全保障が揺るがされるおそれ

(プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」(2020年2月)14～16頁を基に作成)

## 「表現の自由」に対する欧米諸国の姿勢の相違

	米 国	欧 州
「表現の自由」の保障	合衆国憲法修正1条により <b>手厚く保障</b> 、表現の自由の <b>優越的地位</b> (二重の基準論)	重要な人権として保障する一方で、 <b>対抗利益(名誉やプライバシーなどの人格権)も重視</b>
歴史的背景	表現の自由が <b>国家の成功体験</b> と結びつく	国民の熱狂が <b>ナチス</b> を生み、 <b>過酷な人権侵害</b> を招いた記憶がある
「言論空間」に対する考え方	有害・悪質な言論であっても、言論空間には <b>国家は極力介入すべきでない</b> (共同規制に対しても否定的)	理性的な言論空間を <b>国家が法的にデザイン</b> すべき



プラットフォームに対する規制	プラットフォーム規制には <b>消極的</b> (通信品位法230条が自主規制のインセンティブとして機能)	プラットフォーム規制を <b>導入・強化</b>
----------------	---	--------------------------

曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説〔第2版〕』(弘文堂、2019年)41頁〔曾我部真裕執筆部分〕、成原慧「プラットフォームはなぜ情報法の問題になるのか」法学セミナー783号(2020年)56～61頁、成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)19～21頁、「守るべきは『熟慮の産物』 慶応義塾大教授 山本龍彦氏」(日本経済新聞、2021年2月11日)を基に作成



以上は、あくまでもSNS等におけるフェイクニュース対策一般の問題として欧米の対応を比較したものであって、国民投票や選挙の場面で“SNS”に特化した対策を採っている例は少ない。例えば、以下のドイツの例も、SNS対策一般の法規制である。

## ドイツの取組

### ネットワーク執行法（SNS法）

2017年7月、難民の増加に伴うSNS上のヘイトスピーチやフェイクニュース等の増加への対策として、「ネットワーク執行法（SNS法）」が成立した。

このネットワーク執行法により、ドイツ国内の登録利用者数が200万人以上のプラットフォーム事業者は、苦情処理に関する報告義務を負うとともに、違法コンテンツの申告のための窓口を設けた上で、利用者から申告があった場合は、直ちに違法性を審査し、原則として、違法なコンテンツを一定の期間以内に削除する義務を負うこととされ、適切な対応を行わなかった場合には、最大5,000万ユーロ（約65億円※）の過料が科せられる。

なお、対象となる違法コンテンツとは、ドイツ刑法の一定の犯罪に該当するコンテンツとされており、この「一定の犯罪」には、違憲組織のシンボル使用、国家を危険にさらす重大な暴力行為の準備、民衆扇動、人種憎悪挑発などに加え、悪評の流布、中傷といったものまで、幅広い犯罪が含まれている。

ドイツ連邦司法・消費者保護省によると、ネットワーク執行法（SNS法）の施行後、Facebookに対し、200万ユーロ（約2億6,000万円※）の過料が科された。

※1ユーロ＝約130円（報告省令レート(令和4年3月分)）で換算

『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（令和2年2月）47～49、95～101頁、プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」（2020年2月）25～26頁、神足祐太郎「ドイツのSNS法—インターネット上の違法なコンテンツ対策—」外国の立法278号（2018年）52～53頁を基に作成