



# 1. デジタルゲリマンダの 法規制の可能性

湯浅壘道 (情報セキュリティ大学院大学)

## デジタルゲリマンダとは

### ゲリマンダとデジタルゲリマンダの由来

#### ゲリマンダの由来

ゲリマンダとは、選挙区割を恣意的に画定して特定の候補者や政党の有利・不利を図ることをいう。1811年、マサチューセッツ州知事エルブリッジ・ゲリー (Elbridge Gerry) が州議会の選挙に際しエセックス・カウンティ (Essex County) の選挙区を自派の民主党に有利になるように恣意的に画定した。その選挙区の概観がサラマンダに似ていたため、画家が翼と爪を加えてイラストを描き新聞に風刺漫画として掲載し、一躍有名となった。これがゲリマンダの語源とされている<sup>☆1</sup>。

ゲリマンダは、今日のアメリカでも深刻な問題である<sup>1)</sup>。というのは、アメリカの選挙では選挙区間人口の平等が極端に厳しく要求され、地理的な区画や行政区画を無視して選挙区割を行わざるを得ないので、選挙区間人口を平等にすることを口実とした意図的な選挙区割が横行しているためである。また1980年代以降、マイノリティの代表が選出されやすいように意図的な人種的ゲリマンダを行ってマイノリティの政治的権利を保障しようとするマイノリ

ティ=マジョリティ選挙区割が、連邦投票権法第2条の規定を利用して行われた<sup>☆2</sup>。マイノリティ=マジョリティ選挙区割は、最終的に連邦最高裁によって否定されたが、その是非は、大きな論争となった。**デジタルゲリマンダの由来**

デジタルゲリマンダという語が使われるようになったのは、近年のことであるため、まだデジタルゲリマンダとは何かについての定義や概念が確立しているわけではない。

デジタルゲリマンダという語を初めて用いたのは、ハーバード・ロースクール教授のジョナサン・ジットレイン (Jonathan Zittrain) であろう。ジットレインはSNSによる世論操作を通じた投票行動への影響力行使を批判した際、それをデジタルゲリマンダと呼んだ<sup>☆3</sup>。しかし、問題はSNSによる世論操作からさらに広がりつつある。広くインターネット上のさまざまな手段を用いた世論操作や投票行動への影響力行使をデジタルゲリマンダに含めるならば、①コンピュータ技術を使って恣意的な選挙区割を行うこと (地理的ゲリマンダの高度化)、②統計的データ分析 (ビッグデータ分析) を用いて選挙区割以外の方法により投票結果にバイアスをかけること (たとえば、レンタルビデオ店の顧客にのみ投票を促すようなキャンペーンを行うことなど)、③SNSなどでメッセージの伝達にバイアスをかけることによって誘導を行うこと (感情伝染

☆1 画家の名、掲載された新聞については諸説があり、リチャード・ニイミ (Richard Niemi)、森脇俊雅訳「アメリカ合衆国定数再配分・選挙区再編成小史」法と政治 42 巻 4 号 (1991 年) 115 ページは、戯画を描いたのはエルカナ・テスディル (Elkanah Tisdale) という画家で新聞はボストン・ガゼット (Boston Gazette) であるとする。Paul Dickson, and Paul Clancy, The Congress Dictionary, pp.135-136 (1993) は、画家はギルバート・スチュアート (Gilbert Stuart) で、ボストン・センチネル (Boston Sentinel) 紙の編集者ベンジャミン・ラッセル (Benjamin Russel) が「ゲリマンダ」という題名をつけたとする。

☆2 東川浩二「政治的ゲリマンダ—法的規制—州憲法の復権と競争理論」選挙研究 24 巻 1 号 (2008 年) 95 頁以下参照。

☆3 Jonathan Zittrain, Facebook Could Decide an Election Without Anyone Ever Finding Out, NEW REPUBLIC, <https://newrepublic.com/article/117878/information-fiduciary-solution-facebook-digital-gerrymandering>

実験), というような類型を考えることができよう。また, 世論誘導を通じた選挙への介入という面では, ④サーチエンジンの検索結果の操作による世論操作, ⑤サイバー攻撃やフェイクニュースの流通<sup>☆4</sup>等を通じた選挙全般への介入という問題も, デジタルゲリマンダの射程となり得る。

このうち⑤に焦点が当てられるようになったのは, 2016年アメリカ大統領選挙でロシアが候補者や政党関係者へのサイバー攻撃を通じて介入したとされる事案がきっかけとなっている<sup>☆5</sup>。しかしその実態は必ずしも明らかにはなっておらず, アメリカの情報機関が公的にロシア政府の容喙の可能性を指摘し, 現職のアメリカ大統領であるトランプ大統領はそれを否定しようとするという奇妙な事態となっている。本稿では, さまざまなデジタルゲリマンダのうち, 次章で①の地理的ゲリマンダの高度化と, ②および③のビッグデータ分析やSNS等によりバイアスをかけることについて概観し, それらの手法と問題点について述べる。その後, ビッグデータ分析による世論操作や感情伝染実験のようなデジタルゲリマンダに対する法的規制の可能性について考察することにしたい。

## デジタルゲリマンダの諸相

### 地理的ゲリマンダの高度化

アメリカではさまざまな選挙区割ソフトウェアが利用されており, 国勢調査の結果も, 選挙区割用に「国勢調査選挙区割データプログラム」<sup>☆6</sup>として提供されている。前述したようにアメリカの選挙では一連の一票の格差をめぐる訴訟において裁判所から厳しい基準が示されたことにより, 選挙区間人口の平等が極端に厳しく要求され, 地理的な区画や行政区画を無視して選挙区割を行わざるを得ない。特に

連邦下院議員選挙では, 選挙区間人口の差が数パーセント以内となるように区割を行わなければならない。このため, コンピュータを活用して選挙区割が行われる。

その際, さまざまなデータを活用して選挙区間人口は平等にしつつも, 党派的に有利なように線引きするアルゴリズムが活用されているという<sup>2)</sup>。他方で, このような線引きにおける党派性を検知して, 特定の候補者や政党を有利・不利にする地理的ゲリマンダを防止しようとするソフトウェアも開発されている。

### ビッグデータ分析と世論操作

ビッグデータの分析を通じて経済的価値を創出するだけではなく, それを世論操作に活用しようとする動きは, かなり以前から始まっている。

またアメリカでは, 候補者や政党の陣営がビッグデータ分析を選挙運動に活用しようとする動きも活発である。たとえば2008年のアメリカ大統領選挙でオバマ(Barack Obama)陣営がビッグデータ分析を選挙運動の中心に据えたことが勝利の一因といわれており, 独自のデータ収集とその分析により2012年大統領選挙でも再選を果たした。ただし2016年大統領選挙では, ビッグデータ分析への過信がクリントン(Hillary Rodham Clinton)陣営の敗因の1つとも指摘されている<sup>3)</sup>。

マスメディア等の既存のメディアを通じて世論操作を試みる場合と, ビッグデータ分析によって世論操作を行おうとする場合との影響は, 同一ではないとされる。ノースカロライナ大学の社会学者でSNSやサーチエンジンの政治への影響を研究しているジーナップ・トゥフェックチー(Zeynep Tufekci)は, 次のように6点のビッグデータ分析による世論操作の特色を指摘している<sup>4)</sup>。

第1は, きわめて膨大な量のデータの収集が可能となったこと。第2は, コンピュータによるプロファイリング技術や分析技術の進歩により, 政治的なターゲットをある特性を持つ集団から個人に特定

☆4 フェイクニュースについては, 藤代裕之『ネットメディア覇権戦争: 偽ニュースはなぜ生まれたか』(光文社新書, 2017年)を参照。

☆5 湯浅塾道「2016年アメリカ大統領選挙と電子投票・インターネット選挙運動(上)」『選挙』2017年1月号(2017年)9ページ以下参照。

☆6 <http://www.census.gov/rdo/>

することが可能になったこと。第3は、個人に対して直接アンケート調査等を実施して回答を得ることがなく、特定の個人の思想や政治的傾向を知ることが可能となったこと。第4は、行動科学の深化によって人間の行動を「合理的人間」モデルをこえて予測することが可能となったこと。第5は、デジタルネットワークによってこれらの理論に基づく実験をリアルタイムで容易に実施できること。第6は、これらには大量のデータが必須であるが、データを操作するアルゴリズムは企業の営業秘密の壁の中にあり不透明であること、である。

### 感情伝染実験

一般にデジタルゲリマンダと呼ばれることが多いのは、SNS事業者による感情伝染実験である。

Facebookは、感情伝染実験の一環として有権者に対して特別なメッセージを表示することで投票行動に影響を与えることができるかどうかを、アメリカで実際に選挙が行われるときに数度にわたって実験し、実際に投票率向上効果があったとした。その手法や結果は『ネイチャー』誌上で公開されている<sup>5)</sup>。概要は次の通りである。まず18歳以上のユーザ約6,100万人を抽出し、2010年の中間選挙の投票日である11月2日、当該ユーザのニュースフィードの一番上に「今日は投票日です」というメッセージを表示させた。メッセージには、各地の投票所へのリンク、「投票した」ボタン、投票を終えたユーザ数のカウンターおよび投票を終えた友だちのプロフィール写真（最大6名）が掲載される。一方、全体の1%のユーザを無作為に抽出し、当該ユーザには投票済みの友だちのプロフィール写真がないメッセージを表示した。さらに別の1%のユーザには「今日は投票日です」というメッセージを一切表示させなかった。そしてこれらの3グループのユーザにつき、「投票した」ボタンを押したユーザの数と、ユーザの居住選挙区における投票率とを照合することによって、このメッセージを表示させることによって投票者が実際に増え、投票率を押し上げる効果があったことを検証したというものである。

Facebookは、2016年参議院議員選挙の際に日本の有権者に対しても、選挙当日、ニュースフィードの上部に「今日は投票日です」というメッセージと「私は投票します」と書かれたボタンを表示させた。ボタンをクリックすると、自分のタイムラインに「私は『2016年参議院選挙』に投票します」とコメントが自動的に投稿された。

## デジタルゲリマンダに対する法規制は可能か

### 法的問題点

Facebookは、感情伝染実験について「選挙前に有権者登録をするためのリマインダや、投票日当日のリマインダ」であるとしており、「すべての方が快適に投票に参加できるようにこのようリマインダを送信しています」としている<sup>☆7)</sup>。しかしSNSは、膨大な個人の行動に関する記録データを収集することが可能である。その分析を通じて、政治的傾向や思想・信条についても精度で予測した上で、対象者を意図的に抽出することができると思われる。したがってSNSは、収集した情報の分析を通じてある特定の政治的傾向を持つユーザの集団を特定し、その集団に属するユーザだけにメッセージを表示することによって、投票行動に影響を与えることも可能である。特定のユーザを抽出してその投票率を上げるのであれば、それは選挙結果に影響を与え得る。これは、投票率向上のための啓発をこえ、特定候補者や特定党派を有利にする選挙運動に該当するものと考えられる。

### アメリカの場合

ビッグデータ分析による世論操作や、感情伝染実験のようなデジタルゲリマンダに対する法的規制は、アメリカでは一般的に困難であるとされる。

表現の自由を重視するアメリカの選挙運動規制は、日本のそれに比べるとはるかにゆるやかであり、主

☆7) Facebook, 「Facebookでは、選挙や投票に関してどのようなことを行っていますか」, <https://www.facebook.com/help/1519550028302405>

として候補者本人や政党等に対する政治資金・選挙資金の用途規制を通じた規制を行うにとどまる。このため、候補者本人や政党等以外の第三者が行う行為について規制することは難しく、SNS事業者やそのユーザも第三者となるので、規制対象とはならない<sup>☆8</sup>。また候補者や政党、陣営の関係者がSNSを選挙運動に利活用していることから、SNS規制は、候補者や政党の選挙運動規制につながり、これらの規制も表現の自由への規制として憲法違反とされる可能性が高い。ただし、選挙運動を目的とした営利的「広告」としてSNSを利用することについては、州選挙法等により、一定の範囲で規制は可能である。

さらに、そのような世論操作がコンピュータ上でのアルゴリズムによって行われるために、当該アルゴリズム自体は特許や営業秘密によって守られる。このため、知的財産権や所有権に関する実定法レベルで許容され、かえって法の保護を受けることになる。しかし、政治的公開性や透明性、それによる権力の政治的正統性の獲得という民主主義の前提とは衝突することは明らかであり、どのように両者を調整するのが問われている。

ただし、デジタルゲリマンダに利用されるデータが個人データである場合には、プライバシー保護という枠組みを活用して世論操作を目的とするデータの利用に一定の制約を加えることができる可能性はある<sup>6)</sup>。ビッグデータを有するプラットフォームがあるバイアスの下に政治的な意図を持って世論操作を行おうとする場合、個人をターゲットとできること、ターゲットにされた個人は自分がそのような操作対象となっていることを知らないままに誘導され、秘密裡の世論操作が行われる恐れがあるという問題が生じる。この問題に対しては、プライバシー保護という枠組みが一定の有効性を持つと考えられるが、今後の研究の進展が待たれる状況である。

## 日本の場合

公職選挙法によって、日本では選挙運動に対する詳細かつ厳格な規制を加えている。しかし日本においても、デジタルゲリマンダを規制することは難しい。

SNS事業者による感情伝染実験が選挙運動に該当する場合、事前運動の禁止や、投票日当日の選挙運動の禁止による規制は理論的には可能である。しかし、日本で多くのユーザが利用しているSNSやサーチエンジンの多くが海外事業者であり、仮に規制を行ったとしても日本法を適用して実際に執行することが困難であるという実務的な問題が規制を妨げている。この点は2013年にインターネット選挙運動を解禁する際にも問題となった。インターネット選挙運動等に関する各党協議会「改正公職選挙法（インターネット選挙運動解禁）ガイドライン」<sup>☆9</sup>は、このような海外事業者の問題について、「海外のWebサイトによる情報発信等、取締りに限界があることは事実であるが、これは現行の公職選挙法でも同様である」としている。しかし、従来は選挙に海外の事業者が介入するという点について、海外から介入するための手段が限られていたため、問題が表面化していなかったと考えられる。したがって、「これは現行の公職選挙法でも同様である」とすることもやむを得なかったと思われるが、Facebookが実験を行ったように、現実にはアメリカではSNSによる世論操作が行われており、それは日本の選挙を対象として行われる場合もあり得る。現実には、海外のSNS事業者によって選挙に介入される危険性が生じている以上、規制の可能性を再考して見る必要があると思われる。この点では、個人情報保護に関する法律の改正で、海外事業者も規制の対象に加えたことが参考となる。

フェイクニュースについては、「虚偽の事項を記載し又は事実を歪曲して記載する等表現の自由を濫用して選挙の公正を害してはならない」という公職選挙法148条の規定を適用する可能性はある。148条は「新聞紙（これに類する通信類を含む。以下同

<sup>☆8</sup> 湯浅聖道「アメリカにおけるインターネット選挙運動の規制」『九州国際大学法学論集』17巻1号（2010年）71ページ以下参照。

<sup>☆9</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000222706.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000222706.pdf)

じ)又は雑誌」を対象としているので、いわゆるネットニュースの類は「これに類する通信類」に含まれる余地がある。ただ、まとめサイトや通常のブログ、SNSにおける個々の書き込みは、148条の対象となると解するのは難しいであろう。

さらに、日本の法制においてはインターネット上のいわゆるコンテンツ・プロバイダに対する包括的な規制の枠組みが存在しないことも、法的規制を困難としている。SNSを運営する事業者は、マスメディアとしての扱いを受けておらず、電気通信事業法にいう電気通信事業者や、プロバイダ責任制限法(特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律)にいうプロバイダ(特定電気通信役務提供者)にとどまる。電気通信事業法にいう電気通信事業者には通信の秘密と中立性が要請されるが、SNS事業者は必ずしも電気通信事業者としての取扱いを受けているわけではない。またプロバイダ責任制限法は、権利利益の侵害があった場合における発信者情報の開示や書き込み内容の削除等の手続を定めている。しかし、デジタルゲリマンダは政治的公開性や透明性、それによる権力の政治的正統性の獲得という民主主義の前提とは衝突するものではあっても、それによる具体的な個人の権利利益の侵害を挙証することは困難であるので、感情伝染実験のようなデジタルゲリマンダに対抗することは難しい。

一定の自律性や倫理性が要求される新聞や内容規制を受けている放送とは異なり、プラットフォームは自らをメディアとしては規定していないことが多く、メディアとしての法的規制をほとんど受けていないという事情もある。マスメディアは「第4の権力」といわれることもあり、社会的・倫理的な要請に基づく一定の自律性が維持されてきた。

しかし、SNS事業者はメディアとしての性質と責務を必ずしも自覚していないか、むしろそれに否定的なのが実情であるので、これに期待することにも限界がある。

このように考えてみると、アメリカと同様、日本においてもデジタルゲリマンダに対する公職選挙法による規制は困難というのが現状での結論である。しかし他方で、デジタルゲリマンダの影響を看過し、それを放置することはできず、多面的な観点から規制の可能性を探究する必要がある。技術的手法の進化に注目するとともに、個人情報保護やプライバシーに関する法制度から何らかの対応を行うことができないか、コンテンツ・プロバイダに対して何らかの対応を促すことはできないかを検討することも、今後の大きな課題であるといえよう。

#### 参考文献

- 1) Scalia, A. : Federal Constitutional Guarantees of Individual Rights in the United States of America, in DAVID M. BEATTY ED., HUMAN RIGHTS AND JUDICIAL REVIEW, pp.86-87 (1994).
- 2) Berghel, H. : Chasing Elbridge's Ghost : The Digital Gerrymander, 49-11 COMPUTER 91, pp.92-94 (2016).
- 3) 渡辺将人 : 2016年アメリカ大統領選挙の選挙運動, 選挙研究 33巻1号, pp.24-25 (2017).
- 4) Tufekci, Z. : Engineering the Public : Big Data, Surveillance and Computational Politics, 19 FIRST MONDAY 1 (2014).
- 5) Bond, R. M., Fariss, C. J., Jones, J. J., Kramer, A. D., Marlow, C., Settle, J. E. and Fowler, J. H. : A 61-Million-Person Experiment in Social Influence and Political Mobilization, 489 NATURE 295 (2012).
- 6) Manheim, L. M. : The Nudging Ballot? A Response to Professor Foley, New York University Law Review Online, Vol.89, pp.65-69 (2014).

(2017年9月3日受付)

湯浅聖道 (正会員) ■ yuasa@iisec.ac.jp

1970年生。青山学院大学法学部卒業。慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程退学。2008年九州国際大学副学長。2011年情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科教授。2012年同学長補佐。情報ネットワーク法学会副理事長、日本選挙学会理事ほか。