

# 「報道の危機」に見るディスラプション

## 目 次

- |                     |             |
|---------------------|-------------|
| I. はじめに             | IV. 政府支援の背景 |
| II. 報道機関を襲うディスラプション | V. 残された課題   |
| III. 報道機関の反撃        | VI. おわりに    |

フェロー 隅山 正敏

## 要 約

### I. はじめに

報道機関は、SNS の普及を機に、主要な事業領域の全てにおいて業務・収益の両面でビジネスモデルの破壊（ディスラプション）に直面している。

### II. 報道機関を襲うディスラプション

報道機関はニュース発信市場と広告市場とを組み合わせる「両面市場」モデルをとる。前者では競争の激化（ネット事業者の参入）と事業環境の変化（ニュースの作成と流通の分離、発信者優位から受け手優位へ）が報道機関に業務モデル・収益モデルの立て直しを迫っている。ニュース発信での不振（読者・視聴者の減少）は当該メディアの広告価値を引き下げ、広告主のネット広告シフトと相俟って報道機関の広告収入を直撃している。

### III. 報道機関の反撃

各国の報道機関は広告収入を取り戻す相手にグーグル（ニュース集約サイト）とフェイスブックを選び、司法（法廷闘争）、行政（競争当局への申立て）、立法（ロビー活動）の三権の全てを利用してニュース利用の対価を両社に請求している。各国政府の後押しもあり、両社からの譲歩を勝ち取ったものの、その受取金額は報道機関の経営を持続的に支える規模ではない。

### IV. 政府支援の背景

各国政府は「報道機関の反撃」を「無理を承知した上で」支援している。その背景には政治的意図を持った「フェイクニュースの拡散」がある。ウクライナ紛争（2014年）、欧州連合離脱をめぐるイギリス国民投票（2016年）、アメリカ大統領選挙（同）などで民主政治を揺るがすリスクとして顕在化し、各国は各種措置を講じた。その一環で「正しい情報を発信する」報道機関を後押しすることを決めた。

### V. 残された課題

ニュース発信事業ではディスラプションに加えて読者・視聴者の離反が生じている。報道各社はマーケット戦略の採用、収益源の多様化、報道の質の向上などに取り組んでいる。

### VI. おわりに

ディスラプションに直面した報道機関は、広告事業（第3章）とニュース発信事業（第5章）の立て直しに取り組んでいるが、収入減少傾向に歯止めがかかっていない。その苦闘は、ディスラプションに対して「前倒し」で対処する必要性を教えてくれる。

## I. はじめに

報道機関が自らを報道する機会は少ない。そのために広く認識されていないが、情報の受発信のあり方を根本的に変革する SNS の普及を契機として、報道機関の「ビジネスモデルの破壊」（以下「ディスラプション」という。）が進んでいる。「ディスラプション」は、主要な事業領域の全てにおいて業務・収益の両面で生じるという「全面的」なものであり、他の業態でほとんど目にする事のない事例となっている。そうした中、本年 2 月、オーストラリアでの立法がわが国でも注目を集めた。報道機関の記事を利用するプラットフォームに対して記事利用料の支払いを義務付けることを内容とする。この立法は、「ディスラプション」に危機感を覚えた報道機関が様々な生き残り策を講じる中で生まれたものである。本稿では、報道機関が直面する「ディスラプション」の実態と「生き残り策」を概観する。

## II. 報道機関を襲うディスラプション

報道機関の主業はニュース発信事業と広告事業である。かつてインターネットが普及した際に報道機関は「デジタル対応」を迫られた（《コラム 1》参照）が、今回の動きはこれと異なり、競争の激化（ネット事業者の参入）のみならず、新規参入がもたらした事業環境の変化（ニュースの作成と流通の分離、発信者優位から受け手優位へ）をも引き起こしており、報道機関に業務モデル・収益モデルの立て直しを迫っている。「ディスラプション」は、大手紙の身売りや地方紙の廃刊などの形で顕在化している。

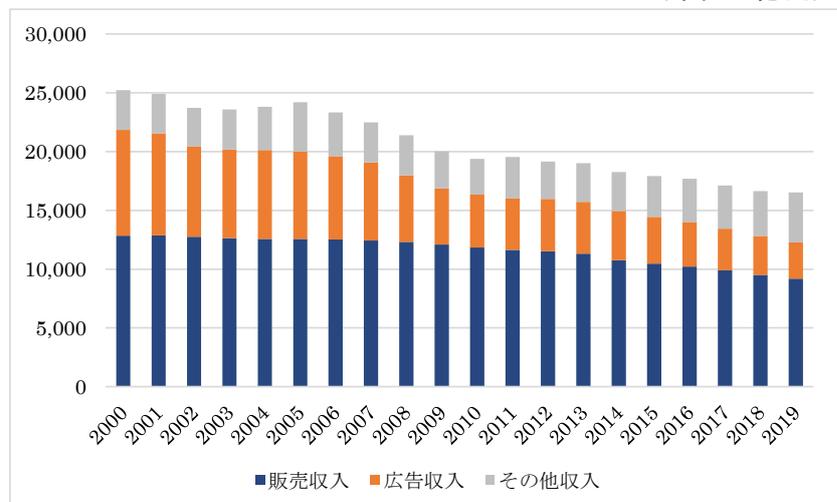
### 1. 報道機関の収益構造

報道機関は、世の中の動き（ニュース）を記事に仕立てて発信することにより読者・視聴者を集客する（ニュース発信市場）一方で、彼らを潜在顧客とする企業に広告枠を提供して収入を得ている（広告市場）。顧客層の異なる 2 つの市場を結び付けて収益化を図る「両面市場」モデルであり、プラットフォーム（検索エンジン、SNS など）のそれと重なっている。このビジネスモデルの重なりが「競合関係」を生み出す。

報道機関のうちテレビ・ラジオはニュース発信市場で視聴料を徴収しておらず（無料集客）、新聞は読者から購読料を受け取っている（有料集客）。購読料収入（販売収入）と広告収入を 2 本柱とする新聞社の収益の推移を見ると、総収入は 2000 年代を通じて 2 兆円台（平均 2.3 兆円）を維持してきたが 2019 年に 1.6 兆円（29%減）に落ち込んでいる（《図表 1》参照）。内訳を見ると、全体の 3 割を占めてきた広告収入の減少が顕著で、2000 年代の

《図表 1》日本の新聞社の収益構造

（単位：億円）



（出典）日本新聞協会調査データより SOMPO 未来研究所作成

平均 7,200 億円から 2019 年の 3,100 億円 (57%減) へと半減している。購読料収入 (販売収入) も 2010 年代に入って減少傾向となり、2000 年代の平均 12,500 億円から 2019 年の 9,100 億円 (27%減) に落ち込んでいる。

## 2. ニュース発信市場の動向

ニュース発信事業者は、2000 年代に多様化した。最初は自社サイト (ポータルサイト) にニュース・コーナーを設ける程度であったが、2000 年代に入ると、報道各社の発信する「その日のニュース」を収集・再構成して配信するサービス (ニュース・アグリゲーター、グーグルは 2002 年開始) や、独自取材を行うオンライン配信に特化した新聞社

(2005 年創業のハフィントンポストなど) が現れた。2010 年代に入り SNS がユーザーを全世界から数億人規模で集めるようになると<sup>1</sup>、そこで流れる膨大な情報量が SNS を「ユーザーが身近な出来事を発信するツール」から「世界で何が起きているかを知るツール」に変身させ、ニュース発信市場にインパクトを与えるようになった。2011 年当時のわが国におけるニュース関連サイトの状況は《図表 2》のとおりである。

市場競争の激化が報道機関に与えた影響について新聞発行部数で見てみる。わが国では 1999 年にピークを迎え、2000 年代に停滞に入り、2010 年代に入り落ち込みが激しい (《図表 3》参照)。具体的には、2000 年代を通じて 5,000 万部を維持した発行部数が、2020 年に 3,500 万部 (30%減) に減少している。落ち込みの激化は、SNS のニュース発信市場への参入と時期を同じくする。

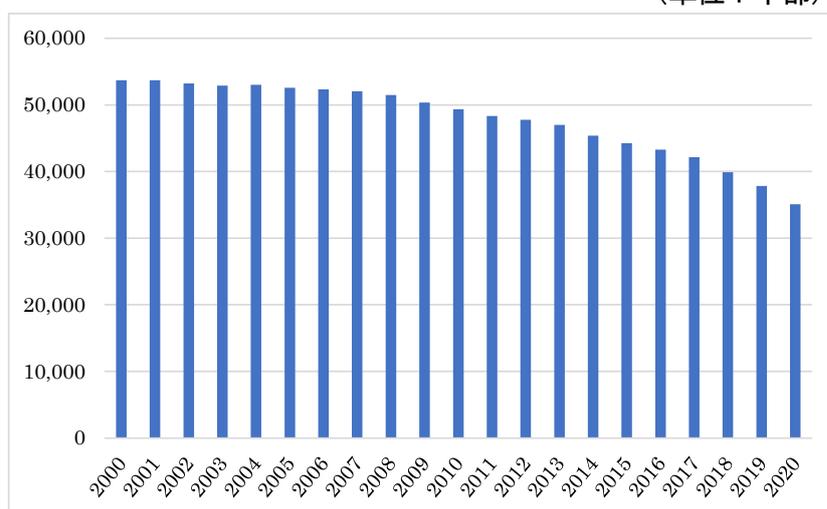
《図表 2》2011 年 7 月のニュース発信市場

サイト名	区分	利用者数 (千人)
Yahoo!ニュース	ポータル	31,947
YouTube	SNS	31,132
Ameba	SNS	27,077
Livedoor Blog	SNS	23,796
Twitter	SNS	14,914
mixi	SNS	14,033
ニコニコ動画	SNS	12,504
asahi.com	新聞社系	10,239

(出典) 藤代裕之「ニュースサイトにおけるポータルサイトの役割」(Journal of Global Media Studies 11 号、2012/12) より SOMPO 未来研究所作成

《図表 3》日本の新聞発行部数

(単位：千部)



(出典) 日本新聞協会調査データより SOMPO 未来研究所作成

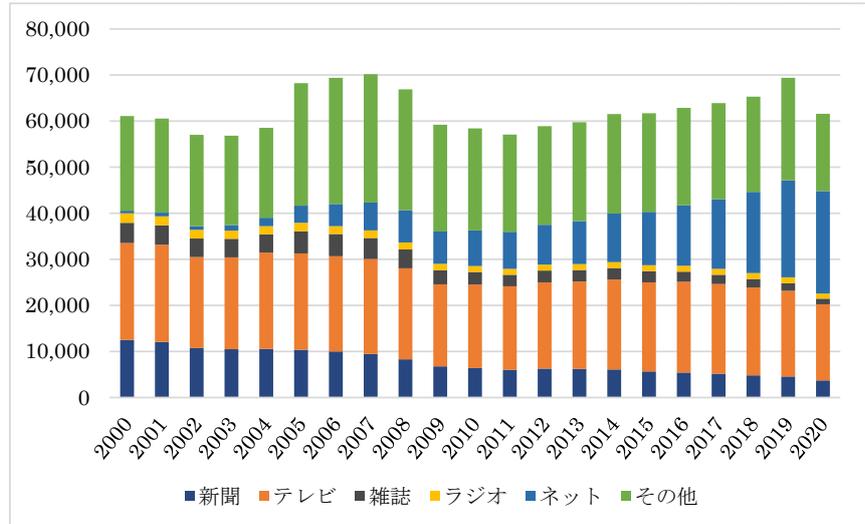
<sup>1</sup> フェイスブックの世界ユーザー数は 2012 年第 3 四半期に 10 億人を、2015 年第 3 四半期に 15 億人を、2017 年第 2 四半期に 20 億人を、2020 年第 1 四半期に 25 億人をそれぞれ突破した。

### 3. 広告市場の動向

報道機関は、その取り扱う媒体に広告を掲載（放映）し、出稿企業から広告収入を得ている。広告出稿企業がどの媒体に広告費を投じたのかを調べた調査（電通「日本の広告費」）によると、新聞に投じた金額は、2000年代の平均1兆円から一貫して減少しており、2020年には3,700億円（64%減）に大きく落ち込んだ（《図表4》参照）。一方、ネットに投じた金額は、2009年に新聞広告費を、2019年にテレビ広告費を抜き取り、2020年には2.2兆円となり、マスコミ4媒体（テレビ、新聞、ラジオ、雑誌）の合計に匹敵する規模に育った。

《図表4》日本の広告費

（単位：億円）



（出典）電通「日本の広告費」より SOMPO 未来研究所作成

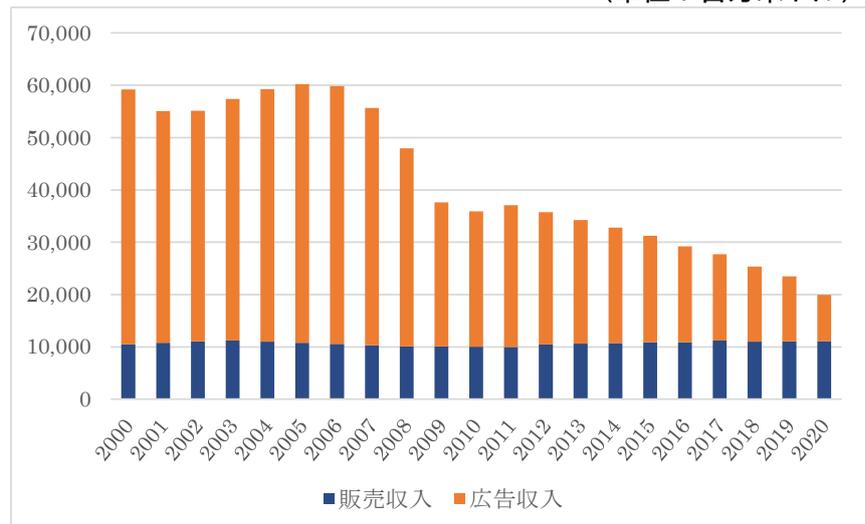
### 4. 海外報道機関の動向

これらの数値は、報道機関のディスラプションを物語っているが、わが国に限って言えば、各社がその経営体力をを用いて吸収できる範囲に止まっている<sup>2</sup>。海外では、自社だけで衝撃を吸収することができず、身売りや廃刊に至っている。

米国の新聞社を例にとると、収入の8割を占める広告収入が2007年に減少傾向に陥り、2020年には2000-2009年平均に比べて8割減を記録した（《図表5》参照）。収入の落ち込みは新聞社経営を直撃し、ダウ・ジョーンズ社（ウォール・ストリート・ジャーナルの発行元）が豪ニュース・コーポレーションに買収され（2007年9月）、トリビューン社（ロサンゼルス・タイムズの発行元）が連邦破産法適用を申請する

《図表5》米国新聞社の収益構造

（単位：百万米ドル）



（出典）ピュー・リサーチ・センター「新聞ファクトシート」より

SOMPO 未来研究所作成

<sup>2</sup> わが国の新聞社は、独禁法適用を除外された再販価格制度（販売店が持つべき小売価格決定権を新聞社が握る）、価格競争を免れた販売店による強力な販売促進、全国販売網を活かした戸別配達（朝起きたら新聞を読める）などの仕組みに支えられて安定的な販売収入を得てきた。

(2008年12月)に至った。地方紙への影響は続いており、2004年から2019年までの15年間で8,800紙から6,700紙に減少(24%減)し、発行部数45%減、記者・編集者数51%減となり、その危機感から「報道砂漠(news deserts)<sup>3)</sup>」と呼ばれている。

同じくオーストラリアでは、収入の7割を占めてきた広告収入が2009年に減少に転じ、2020年には2002-2011年平均に比べて6割減と大きく落ち込んだ(《図表6》参照)。その結果、2008年から2018年までの10年間で106の地方紙が廃刊(15%減)になり、21の行政区が「地方紙ゼロ」地域に転じ、また、2006年から2016年までの10年間で記者数が26%も減少した<sup>4)</sup>。これに伴い、政治・裁判・健康・科学を報じる記事が大きく減少し、情報リテラシー低下が懸念されている。

欧州では、若者の放送離れが報告されている。8か国(イギリス、フランス、ドイツ、フィンランド、イタリア、スペイン、ギリシャ、チェコ)を対象としたオックスフォード大学の調査(2019年9月発表)<sup>5)</sup>によれば、18-24歳の若者の情報源として、イギリスを除く7か国でフェイスブックが公共放送のニュースサイトを上回り、全年齢で見てもフェイスブックを情報源とする人々がギリシャで58%、チェコで50%、フランスで46%を占めたとされる。欧州でも大手社の身売り事例<sup>6)</sup>が見られる。

## 5. 業務モデルに押し寄せる「変革」

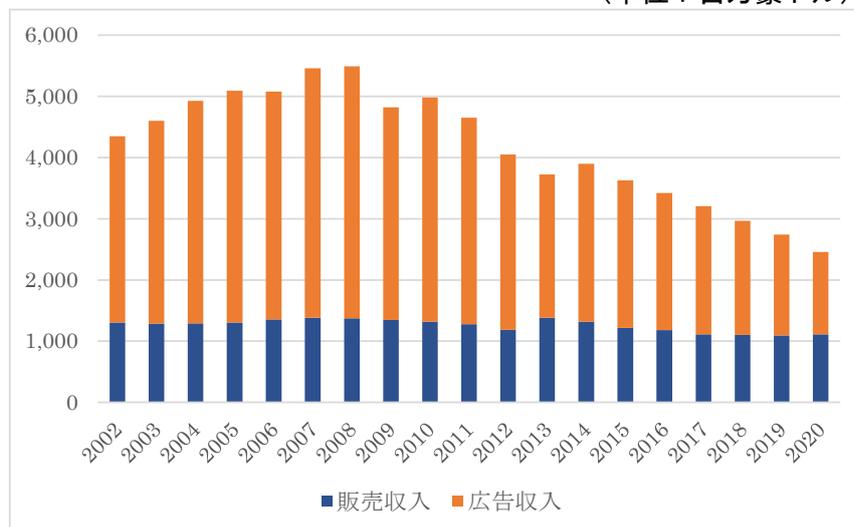
以上のとおり、報道機関の「収益モデル」は行き詰まりを見せている。しかし、報道機関のディストラクションは、「業務モデル」にも変革を迫っている。

### (1) ニュース発信事業

かつてのニュース発信市場は、市場を独占する報道機関がニュースを作成し発信してきた。ところが、新規参入者(上記2参照)は、多くの場合、報道機関のニュースを自社サイトに転載しており、ニュースの「作成」と「流通」の分業が始まっている。また、利用者数が報道機関から新規参入者にシフトし

《図表6》 豪州新聞社の収益構造

(単位：百万豪ドル)



(出典) キャンベラ大学「豪新聞業界の現状 2013」とPwC「豪新聞業界の見通し」より SOMPO 未来研究所作成

<sup>3)</sup> ノースカロライナ大学の研究チームは2016年から「報道砂漠」に関するレポートを定期的に発行しており、2020年発行の直近版は「報道砂漠とゴースト紙」と題されている。

<sup>4)</sup> 豪競争当局 ACCC が「デジタルプラットフォーム調査最終報告書」(2019年7月)において指摘する数値である。

<sup>5)</sup> A. Schulz et al., "Old, Educated, and Politically Diverse," Reuters Institute, University of Oxford, 2019/09

<sup>6)</sup> 英インディペンデントが2010年3月にロシアの富豪に、仏ル・モンドが2010年7月に国内実業家グループにそれぞれ身売りされた。

て「流通優位」の状況が生じている。

市場環境の変化は、供給者サイドだけでなく需要者（消費者）サイドにも生じている。かつて報道機関は「広く大衆に」「幅広い情報」を伝える役割を担い、消費者も「自分の関心を越えた情報に出会える」媒体として評価してきた。しかし、検索エンジンが登場して消費者が「自分の知りたい情報を探す」ようになると、需給バランスも「発信者優位」から「受け手優位」に変わった。幅広い情報を伝える報道機関よりも、分野やテーマが絞られたネットサービスの方が「早く探す」のに便利となり、受け手も「自分の関心を越えた情報」より「自分の知りたい情報」を重視する<sup>7</sup>。さらに新規参入者は、マイクロターゲティング技術など、情報を「知りたい人」に伝える武器も手にする。

報道機関は、その業務モデルが前提としてきた事業環境（作成と流通の未分離、発信者優位）自体が変化したことを受けて、新たな業務モデル（流通への対応、受け手優位への対応）を模索する必要に迫られている。

なお、報道機関と新規参入者とは「競合関係」に立つものの、それに止まらない。新規参入者は、報道機関のニュースを転載する際にリンク先（報道機関のサイト）を表示しており、報道機関に「送客」する役割を担っている。両者は、一方で競合し、一方で「持ちつ持たれつ」の関係にあるという「二面性」を有する。この「二面性」は、報道機関がプラットフォームに強く出ることができない要因となる（下記Ⅲ－1参照）。

## （2）広告事業

かつて企業は、その広告を報道機関の提供する媒体に掲載することにより「広く大衆に」メッセージを届けることができた。しかし、商品・サービスを好みそうな人々を抽出して、「その人だけに」メッセージを届けるネット広告が出現して、広告事業も「マス・コミュニケーション」から「マイクロターゲティング」へとシフトしている。こうした環境変化を受けて、報道機関は、収入源を広げるべく「従来型の媒体」だけでなく「新たな媒体」の開発を求められるようになっていく。

報道機関は、2000年代に「先手を打ってデジタル対応を進める」戦略を採用したが、2010年代に入り、事業戦略を支えるべき「経営体力」が徐々に失われつつある。次章では、収入源を奪ったプラットフォームをターゲットとした収入確保策を概観する。

### 《コラム1》新聞社のデジタル対応

わが国でインターネット元年と言われる1995年、主要紙が自社サイトを開設するなどデジタル時代への対応（デジタル対応）を始めた。当時は速報ニュース中心の無料サイトでページビューにより広告収入を稼いでいた（有料化の試みもあったが成功しなかった）。米国も同時期にデジタル対応を進めており、「環境変化に適応できた企業の多い、例外的な産業である」と評価された<sup>8</sup>。

初期の対応が「紙媒体優先」（トップニュースは先ず紙媒体に掲載する）であったのに対し、2000

<sup>7</sup> 藤谷健「デジタル時代の新聞社」マス・コミュニケーション研究96号52頁、2020/02

<sup>8</sup> 大倉健「アメリカの新聞産業」就実大学経営研究4号187頁、2019/03

年代に入ると、紙媒体とデジタル媒体の融合や後者へのシフトが始まった。例えば、ニューヨークタイムズは 2005 年、媒体別に分かれていた編集室を合併させる（紙とデジタルの一体編集）と発表した<sup>9</sup>。また、ポータルサイトとの連携（毎日新聞と MSN が 2004 年 4 月、産経新聞と MSN が 2007 年 10 月）によりページビューを増やす取組みも始まった<sup>10</sup>。その際に産経新聞は「ウェブファースト（紙面掲載を待たずにサイトに掲載する）」を打ち出した。

なお、ディスラプションが現実化（発行部数減、収入減）した 2010 年代以降の取組みについては、下記 V で説明する。

### Ⅲ. 報道機関の反撃

広告収入への依存度が高く、「ディスラプション」の直撃を受けた海外の報道機関は、最初の反撃対象に「ニュース集約サイト（ニュース・アグリゲーター）」を選んだ。従来のネットサービスは、報道機関のサイトに閲覧者を送り込んで、報道機関のデジタル対応を後押しするものであった。ところが、新サービスは、その日の重大ニュースを見出し・要約（スニペット）・写真を付して配信するものであり、利用者が新サービスで得た情報に満足して報道機関サイトに転移しないことが懸念された。報道機関は 2006 年からグーグルの新サービス（グーグル・ニュース）を対象として選び、当初はグーグルに対価を要求した（民間同士の交渉）が、進展を見込めないことから政府・議会に対してグーグル交渉を促す措置（官を巻き込んだ交渉）を求めるようになった。2014 年以降、SNS（フェイスブック）が反撃の対象に加えられた。

#### 1. 対立の構図

報道機関とプラットフォーマーとは力関係において対等でなく、最初から「交渉による決着」を望めない状況にあった。ハンディを抱える報道機関が優位にあるプラットフォーマーに挑む「対立」は、各国政府を巻き込まない限り、一方的な展開しか期待できなかったのである。各国の状況をより深く理解できるように、最初に「対立の構図」を概観する。

第 1 に、報道機関は、グーグルの送客力（検索エンジンが報道機関サイト閲覧の機会をもたらす、上記Ⅱ-5 参照）に依存してきたため、既存サービス（総合検索）で対価を要求せず、新サービス（グーグル・ニュース）に限定して対価を要求するという難しい交渉を迫られた。逆にグーグルは、新サービスでの無償使用に同意しなければ総合検索からも排除するという圧力をかけることができた。

第 2 に、対価（定期的な収入）を要求する報道機関にとって、自社ニュースがグーグル・ニュースで使用されることが前提となる。しかし、グーグルは、対価を要求する報道機関のニュースを使用しない（対価も支払わない）という選択肢を持つ。また、グーグルは、新サービスにおいて広告事業を展開していない（収入を得ていない）ことから対価支払の原資もないという事情があり、妥協するにしても、ニュースを使用する都度支払うという定期的な支払いでなく、一時金の支払いで決着させることを志向していた。

<sup>9</sup> 松浦康彦「広告収入モデルから少額課金制へ」大妻女子大学紀要 42 号 17 頁、2010/03

<sup>10</sup> 石川徳幸「デジタル時代の新聞産業とジャーナリズム」情報の科学と技術 68 巻 9 号 435 頁、2018/09

第3に、報道機関が「著作権」を持っていれば「官を巻き込む」必要は生じなかった。本来的な著作権は出版社（報道機関）でなく執筆者（記者）が持っている。また、著作権に関する国際ルール（ベルヌ条約）において「日々のニュースは著作権保護の対象としない」ことが明記されている。すなわち、報道機関は、「著作権」という後ろ盾のない中で対価を要求するという苦しい立場にあり、著作権主張に工夫を凝らし、新たな権利（著作隣接権）の付与を求め、他の法律（競争法など）を援用するといった様々な試みを展開せざるを得なかったのである。

これら「3つのハンディ」は「一直線に結論に向かう」展開でなく「混迷が深まり方向を見失った段階で結論が飛び出る」展開をもたらした。

## 2. ベルギー：著作権の主張

最初に動いたのはベルギーの著作権管理団体コピプレス（Copiepress）である。グーグル・ニュースのベルギーでの提供（2006年1月）が始まった翌月、コピプレスは、自らの管理する記事の削除を求めてベルギー裁判所に提訴した。著作権法上、記事の使用そのものを争うことができなかつたため、コピプレスは、記事の一時保管（キャッシュ）が著作権侵害になると主張した。裁判所は第一審<sup>11</sup>（2007年2月）・第二審<sup>12</sup>（2011年5月）ともに著作権侵害を認定し、グーグルに対して記事の削除を命じた<sup>13</sup>。グーグルは、新聞協会・著作者協会との協議を継続し、2012年12月、収入とアクセス数の増大に向けて新聞社に協力することなどで合意<sup>14</sup>し、6年にわたる係争を終結させた。結局、報道機関は、個別の戦いで勝ちながら「定期的な収入」を得るには至らなかつた。

## 3. イタリア：競争法上の申立て

イタリア新聞協会（FIEG）がベルギーに続いた。FIEGは2009年8月、イタリア競争当局（AGCM）に競争法違反を申し立てた<sup>15</sup>。著作権に基づく法廷闘争に持ち込めないと判断したFIEGは、グーグルの要求（新サービスでの無償使用を拒否すると総合検索からも排除する）が「無償使用への同意を強制する」効果を持つと申し立てた。グーグルは、総合検索から締め出すことなく、報道機関がグーグル・ニュースでの自社記事の取扱いを決めることができる仕組みに変えることを約束し、競争当局は2010年1月にこの約束を受け入れ<sup>16</sup>、その履行状況を確認した上で2011年1月に調査を終了した<sup>17</sup>。余談になるが、著作権法の不備を痛感した競争当局は、約束受入れのタイミングで議会に対して法令改正を提言している。2010年の措置により「同意強制」の問題が除去され「価格交渉」の問題が残った。価格交渉を続けたグーグルは2016年6月、加盟各社のコンテンツの使用を支援すること、そのデジタル化を支援する基金（1,200万ユーロ）を設立することに同意した<sup>18</sup>。

<sup>11</sup> Bird & Bird, “Copiepress v Google – the Belgian judgement dissected,” 2007/03 など

<sup>12</sup> Bloomberg, “Google loses copyright appeal over Belgian newspaper links,” 2011/05/07 など

<sup>13</sup> 10日以内の削除に加え、その不履行に対する制裁（履行日まで1日当たり罰金2.5万ユーロ）を定めた。

<sup>14</sup> Google Europe Blog, “Partnering with Belgian news publishers,” 2012/12/12

<sup>15</sup> AGCM, “Investigation begun into Google Italia following a complaint from FIEG,” 2009/08/27

<sup>16</sup> AGCM, “Antitrust authority accepts Google commitments and implores Parliament to update copyright laws,” 2010/01/17

<sup>17</sup> PHYS, “Italy antitrust closes probe into Google,” 2011/01/17 ほまか

<sup>18</sup> Telecompaper, “Google, Italian publishers sign 3-year cooperation deal,” 2016/06/08 など

#### 4. ドイツ：立法措置の要求

ドイツ新聞協会（BDZV）とドイツ雑誌協会（VDZ）は、ニュース・アグリゲーターに対価を請求する権利（著作隣接権：ancillary copyright）の創設を議会に要求する道を選んだ<sup>19</sup>。その働きかけにより、与党案の発表（2012年3月）を経て、改正著作権法が2013年3月に成立し、同年8月に施行された。改正法は、精算機関VG Media（新設）が対価の徴収・分配を担う枠組みまで定めていた。改正法の施行を控えてグーグルは記事の無料使用を続ける手立てを講じた<sup>20</sup>。当初は報道機関に拒否権を与える枠組み（オプトアウト：意思表示がなければ無料使用を継続）を導入し、2014年10月に無料使用の同意を取り付ける枠組み（オプトイン：意思表示がなければグーグル・ニュースから排除）に切り替えた。対決姿勢を明確にしたグーグルに対し、VG Mediaは2014年6月、対価支払いを求めて裁判所に提訴するとともに、同意強制の排除を求めて競争当局に申立てを行った。競争当局は同年8月、訴訟で解決すべき問題であるとして申立てを却下した<sup>21</sup>（正式発表は2015年9月<sup>22</sup>）。残された法廷闘争は意外な結末を迎えた。立法手続の不備（欧州委員会への事前通知の欠如）を見つけたベルリン地裁が2017年5月に欧州司法裁判所への照会を決定し、欧州裁判所が2019年9月に法令無効を認定したこと<sup>23</sup>から、VG Mediaの訴えが却下されたのである。なお、欧州連合の著作権指令（後述）を受けて、改めて立法手続が行われている。

スペイン新聞協会（AEDE）もこれに追随した。その働きかけにより下院草案の策定（2014年2月）を経て、新法が同年10月に成立し、2015年1月に施行された<sup>24</sup>。スペイン新法は、報道機関の抜け駆けを防止するために対価請求権を放棄できない仕組みを採用したため、グーグルは対抗措置を講じることができず、2014年12月にグーグル・ニュースのスペインでの提供を停止した<sup>25</sup>。

#### 5. フランス：政府による介入

フランス主要紙は、記事使用に係るライセンス契約（対価を含む）をめぐるグーグルと協議する一方で、ドイツに倣って立法措置を議会に要求するという二正面作戦を選んだ<sup>26</sup>。その圧力を受けたフランス政府は、2012年10月に立法措置をちらつかせながらグーグルに対してライセンス契約の締結を迫った<sup>27</sup>。しかし、対価支払いに持ち込めないまま、2013年2月、報道機関の広告収入の増大を支援すること、そのデジタル化を支援する基金（6,000万ユーロ）を設立することでグーグルと合意した<sup>28</sup>。

欧州連合「デジタル単一市場における著作権指令」（2019年5月、《コラム2》参照）が「第二幕」の引き金となった。EU指令は報道機関に著作隣接権を認める法令の整備を加盟各国に求めており、フランスはいち早く2019年7月に改正著作権法を成立させ、同年10月に施行した。グーグルは同年9月、

<sup>19</sup> S. Lorenz, "Some economic aspects of a proposed German ancillary copyright law," 2012/05 など

<sup>20</sup> J. Calzada, "What do news aggregators do?" 2018/12 など

<sup>21</sup> Digital Reader, "German publishers lose antitrust complaint against Google," 2014/08/25 など

<sup>22</sup> Bundeskartellamt, "Bundeskartellamt takes decision in ancillary copyright dispute," 2015/09/09

<sup>23</sup> Reuters, "Google wins legal battle with German publishers over fee demands," 2019/09/12 など

<sup>24</sup> C. Gagne, "Canon AEDE," 2015/10

<sup>25</sup> Q. Wang, "Normalization and Differentiation in Google News," 2020/01

<sup>26</sup> J. Gray, "Google rules," Oxford University Press, 2020/01

<sup>27</sup> Local, "Google boss meets Hollande amid media row," 2012/10/29 など

<sup>28</sup> PHYS, "Google to set up \$82m fund for French publishers," 2013/02/01 など

記事の無料使用を続けるための対抗措置を講じた<sup>29</sup>。具体的には、無料使用に同意しない報道機関のコンテンツを検索結果として表示する際に要約（スニペット）を付さないこととし、報道機関サイトへの「送客力」に差を設けたのである。ここから行政・司法を巻き込んだ闘争が始まった。

報道団体 APIG は 2019 年 11 月、グーグルの対抗措置が競争法違反になるとして競争当局に申立てを行った<sup>30</sup>。競争当局は 2020 年 4 月、報道機関との協議と 3 か月以内の妥結をグーグルに命じた<sup>31</sup>。命令にも拘らず交渉を妥結できなかつたため、APIG は同年 9 月に改めて競争法上の申立てを行った<sup>32</sup>。並行する法廷闘争でも、控訴審裁判所が同年 10 月、報道機関との協議をグーグルに命じた<sup>33</sup>。業界・行政・司法による包囲網が圧力となり、グーグルは対価支払いに傾いた。同年 11 月に報道機関 6 社と<sup>34</sup>、2021 年 1 月に業界団体と<sup>35</sup>、それぞれ対価支払いで合意したのである。支払金額は非公表とされたが、3 年間で 7,600 万ドルであると報じられた<sup>36</sup>。なお、グーグルとの合意に参加しなかつた報道機関は引き続き競争法上の手続を進めている<sup>37</sup>。

### 《コラム 2》欧州連合「デジタル単一市場における著作権指令」

デジタル単一市場構想は、著作権などの制度が国別に分立してデジタル・サービス（音楽配信など）分野での欧州の競争力を削いでいるという問題意識に基づき、2010 年 5 月に発表された情報通信戦略「欧州デジタル・アジェンダ<sup>38</sup>」の 7 項目の 1 つとして提唱された。この構想はユンカー委員長体制の下で独立した政策課題に格上げされ、欧州委員会は 2015 年 5 月に「デジタル単一市場戦略<sup>39</sup>」を、同年 12 月に政策文書「現代的でより欧州的な著作権枠組みに向けて<sup>40</sup>」を発表した。政策文書では、ニュース・アグリゲーターによる記事使用の問題に加盟各国が取り組んでいるが、国別の対策が域内の分断、ひいては競争力の低下を招くことから、域内共通施策を講じるべきであると提言する。この提言を具体化する「デジタル単一市場における著作権指令」は、欧州委員会の提案（2016 年 9 月）、欧州議会・欧州理事会での審議を経て 2019 年 5 月に公布され、同年 6 月に施行された。この指令は、研究・教育目的での利用に対する著作権主張の制限、絶版著作物の利用の促進などと並んで、報道機関に対する著作隣接権の付与を定める<sup>41</sup>。

<sup>29</sup> CEPIC, “How Google bypassed publishers rights,” 2019/10/17 など

<sup>30</sup> News Media Alliance, “French news outlets launch official complaint against Google’s refusal to license content,” 2019/11/20 など

<sup>31</sup> 日本経済新聞「仏当局、グーグルにメディアとの協議命令」 2020/04/10 など

<sup>32</sup> Politico, “Google and French publishers fail to reach deal on fees for news content,” 2020/09/02 など

<sup>33</sup> Reuters, “Google must talk to French publishers about paying for their content, court says,” 2020/10/08 など

<sup>34</sup> Reuters, “Google signs copyright agreements with six French newspapers,” 2020/11/20 など

<sup>35</sup> 日本経済新聞「グーグル、仏メディアに記事使用料支払いへ」 2021/01/22 など

<sup>36</sup> ロイター「グーグル、仏メディアに 7,600 万ドル支払いへ」 2021/02/15

<sup>37</sup> 競争当局が 2021 年 7 月に協議命令違反を理由として制裁金 5 億ユーロを課し、グーグルが同年 9 月に異議を申し立てるなど、現在も係争が続いている。

<sup>38</sup> European Commission, “A Digital Agenda for Europe,” 2010/05/19

<sup>39</sup> European Commission, “A Digital Single Market Strategy for Europe,” 2015/05/06

<sup>40</sup> European Commission, “Towards a modern, more European copyright framework,” 2015/12/09

<sup>41</sup> 濱野恵「デジタル単一市場における著作権指令」国会図書館・外国の立法、2019/11 など

## 6. アメリカ：団体交渉権の要求

先行して起きた「グーグル・ブック問題」(《コラム 3》参照)において出版社の著作権侵害主張が受け入れられなかったことから、報道機関は、著作権に基づく法廷闘争でなく、グーグルなどに対する団体交渉権の獲得に動いている。報道機関 2,000 社が所属するニュース・メディア連盟 (NMA) は 2017 年 7 月に団体交渉権を認める新規立法 (競争法適用を 4 年間に限り除外する) を議会に要求した<sup>42</sup>。策定された「ジャーナリズム競争・保護法案」は 2018 年 3 月と 2019 年 4 月の二度にわたり連邦議会上程され、現在も審議中である。なお、NMA は、グーグルがニュースコンテンツ使用により 47 億ドルの収益を得ているという試算<sup>43</sup>を発表するなど、世論に訴える活動も行っている。

### 《コラム 3》グーグル・ブック問題

グーグルが 2004 年 12 月に図書館蔵書をデジタル化するライブラリー・プロジェクト (その後、グーグル・ブック・プロジェクトに吸収された) を開始したところ、全米著作者協会は 2005 年 9 月にプロジェクトの中止を求める著作権訴訟を提起した<sup>44</sup>。両当事者は、2008 年 10 月と 2009 年 11 月の二度にわたり和解を試みたが、国内のみならず海外からも反対意見が寄せられ、試みは頓挫した。集合訴訟への移行をめぐる論争を間に挟んだ後、連邦地裁は 2013 年 11 月に、連邦高裁は 2015 年 10 月にいずれも著作権主張を退ける判断<sup>45</sup>を下し、連邦最高裁が 2016 年 4 月にこれを支持<sup>46</sup>して、11 年にわたる係争を終結させた。米国著作権法には、「公正な使用 (fair use)」に対する著作権主張を制限する条項が含まれており、蔵書のデジタル化が「公正な使用」に該当するという裁判所判断が原告請求の棄却に繋がっている。

## 7. オーストラリア：交渉義務の賦課

他の国が報道機関に権利を付与するアプローチを採用したのに対し、オーストラリアは、プラットフォームに交渉義務を課すという新たな手法を編み出した。競争当局 ACCC は、プラットフォームが報道市場・広告市場に及ぼす影響を調査し、中間報告書<sup>47</sup> (2018 年 12 月)・最終報告書<sup>48</sup> (2019 年 7 月) を作成・公表した。最終報告書は、報道機関との交渉力の格差を是正するための行動規範の策定をプラットフォームに義務付けることなどを提言した。提言を受けて政府は 2019 年 12 月に「行動計画<sup>49</sup>」を決定し、ACCC が 2020 年 10 月までに交渉力格差を是正する任意の規範 (voluntary code) を策定する、策定不能時に強制的な規範の策定を含む代替策を検討するという二段構えで臨むこととした。任意の規範に係る協議が停滞したため、政府は 2020 年 4 月、ACCC に強制的な規範の策定を命じ<sup>50</sup>、ACCC

<sup>42</sup> News Media Alliance, "NMA calls for legislation to address impact of digital duopoly on news organizations," 2017/07/10

<sup>43</sup> News Media Alliance, "New study finds Google receives an estimated \$4.7 billion in revenue from news publishers' content," 2019/06/10

<sup>44</sup> N. Eichenlaub, "Checking in with Google Books," 2013/12 など

<sup>45</sup> Jipitec, "Google Books and Fair Use: A tale of two copyrights?" 2014/05/01 など

<sup>46</sup> TechCrunch, "Supreme Court affirms Google Books scans of copyrighted works are fair use," 2016/04/19

<sup>47</sup> ACCC, "Digital Platform Inquiry: Preliminary Report," 2018/12/10

<sup>48</sup> ACCC, "Digital Platform Inquiry: Final Report," 2019/07/26

<sup>49</sup> Australian Government, "Regulating in the Digital Age," 2019/12/12

<sup>50</sup> Australian Government, "ACCC mandatory code of conduct to govern the commercial relationship between digital platforms and media companies," 2020/04/20

は同年7月に規範案<sup>51</sup>を公表した。ACCC案は、プラットフォーマーに報道機関との交渉を義務付けるほか、交渉決裂時に拘束力のある仲裁手続に進むこと、対価を決める際の基礎データを共有すること、コンテンツを削除して支払いを免れる行為を禁ずることなど、実効性を高める手立てを含んでいる。特に、交渉が決裂しても仲裁手続で対価を決めるという構成は、報道機関の「ハンディ」（上記1参照）を取り除く効果を有する。これらを織り込んだ「ニュース・メディア交渉規範法<sup>52</sup>」は、2020年12月に連邦議会に上程され、2021年2月に成立した。この間、政府はグーグル・フェイスブックとの交渉を並行させ、両社から譲歩を取り付ける一方で、両社が問題視する条項（仲裁手続への強制移行など）の効力発生を遅らせた上で新法を成立させた<sup>53</sup>。

グーグルは、議会との交渉と並行して個別の報道機関とも交渉を行い、2021年2月以降、中小社から大手社へと段階的に合意を積み重ねた<sup>54</sup>（ニュースショーケースに基づく支払い、次項参照）。支払額は非公表とされたが、大手のセブン社への支払額は年額3,000万豪ドル（約25億円）と報じられ<sup>55</sup>、フランス報道機関への支払額を大きく上回っている。

## 8. プラットフォーマーの対応

プラットフォーマーは、対立一辺倒という訳ではない。彼らは、ニュース発信市場では、報道機関からニュースを仕入れて自社プラットフォーム経由でそれを流通させており（上記Ⅱ-5参照）、報道機関の減少はサプライチェーンの毀損に繋がる。したがって、サプライチェーンを維持するために報道機関を支援することまでは受け入れてきた。しかし、記事対価が「相手の懐具合に応じて決まる」ことを懸念しており<sup>56</sup>、そうした支払いを受け入れることはできないという立場だと思われる。

グーグルは、仏競争当局による協議命令（2020年4月）や豪政府による強制的規範の策定（同）の動きに押され、同年6月、報道機関に対価を支払って調達したニュースを提供する新サービスを追加すると発表し<sup>57</sup>、同年10月、新サービス「ニュースショーケース」をドイツとブラジルで開始すること、世界の報道機関に3年間で10億ドルを支払うことを発表した<sup>58</sup>。アメリカとオーストラリアでターゲットに加えられたフェイスブックは、米国で提供していた「フェイスブック・ニュース」を転用して対価を支払う枠組みを整え、2021年1月にイギリスでの提供を開始し、同年2月には3年間で10億ドルを報道機関のために拠出すると発表した<sup>59</sup>。この2社で20億ドルという金額は「あくまでカンフル剤で、長期的な地盤沈下の中でニュースメディアの経営を持続的に支える柱にはならない」と評されている<sup>60</sup>。

<sup>51</sup> ACCC, “News media bargaining code: draft legislation,” 2020/07/31

<sup>52</sup> Federal Register of Legislation, “Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Act 2021”

<sup>53</sup> 塩原俊彦「オーストラリアのプラットフォーマー規制問題の本質」朝日ウェブ論座、2021/03/08 など

<sup>54</sup> 日本経済新聞「グーグル、豪で新サービス、大手含まず」2021/02/06、同「グーグルの新配信サービス、豪大手メディアも参加」2021/02/16、同「豪大手メディア、グーグルと和解」2021/02/19 など。

<sup>55</sup> 日本経済新聞「グーグルの新配信サービス、豪大手メディアも参加」2021/02/16

<sup>56</sup> 平和博「ニュース使用料と法規制の攻防」（新聞研究 2021年5月号）は「法律でニュース使用料の支払いを強制されれば際限のない『現金引き出し機』となってしまうこと」（16頁）をグーグル・フェイスブックが懸念したと説明する。

<sup>57</sup> 日本経済新聞「グーグル、掲載記事に対価」2020/06/26

<sup>58</sup> ロイター「米グーグル、記事使用で報道各社に3年で10億ドル支払いへ」2020/10/02

<sup>59</sup> 日本経済新聞「フェイスブック、報道機関支援に1000億円拠出」2021/02/25

<sup>60</sup> 平和博「ニュース使用料と法規制の攻防」新聞研究 2021年5月号 19頁

## 9. 小括

報道機関の反撃は、様々な手段を駆使して行われた。その働きかけは司法（法廷闘争）、行政（競争当局への申立て）、立法（ロビー活動）という三権全てを相手とし、援用する法領域は競争法（同意強制の排除、団体交渉権の付与）、著作権法（対価請求権の付与）、特別法（交渉義務の賦課）にまたがり、目指す権利関係も報道機関に特別な権利（対価請求権、団体交渉権）を付与するものからプラットフォーマーに義務（交渉義務）を賦課するものまで存在する。ただ、報道機関の抱える「ハンディ」（上記1参照）があるため、いずれも決め手に欠ける中、交渉義務をプラットフォーマーに課すオーストラリア方式が「決定打」となったようである<sup>61</sup>。ただし、特定の企業に特別の義務を課す「私権制限」は極めて異例であり、各国政府が「無理」を承知した上で特定の業界を「後押し」しているとも言える。

各国政府は、当初は報道機関のロビー活動を受けて国別に「後押し」をしていたが、大きな成果を得られなかった。しかし、欧州連合の著作権指令（2019年5月）を機に「グーグル・フェイスブック包囲網」が形成され、これが転機となって両社から譲歩（上記8参照）を引き出すことに成功した。この転機の背景を次章で概観する。

なお、わが国ではグーグル・ニュースやフェイスブックのシェアが低い<sup>62</sup>こともあり、報道機関のロビー活動は見られていない（グーグル・ニュースショーケースに参加する動きはある<sup>63</sup>）。

## IV. 政府支援の背景

2016年アメリカ大統領選挙で有名になった「フェイクニュース」は、従来から存在していた「虚偽の情報の拡散」に止まらず「虚偽の情報をういた世論操作」を意味するようになり、民主政治の根幹を揺るがすリスクとして認識されている。そこでは、政治的な思惑を持つ集団が虚偽の情報を拡散することにより世論を操作し、有権者の投票行動を歪めることが懸念されている。しかも、サイバー空間が国境を跨って広がる現代では、外国勢力による内政干渉ですら可能になっている。こうした中、欧州委員会「オンライン虚偽情報への取組み」（2018年4月、下記3参照）は、フェイクニュース対策の1つとして「報道機関に対する公的支援」を打ち出し、報道機関とプラットフォーマーの価格交渉に介入することを宣言した。

### 1. フェイクニュースとは何か

大災害が発生したときなどに「虚偽の情報」が出回ることは昔から見られた現象であるが、現代において「虚偽の情報」は「選挙結果に影響を与える」という政治的な目的で利用され始めた。

#### （1）世論操作

「虚偽の情報を発信して世論を操作する<sup>64</sup>」ことは、マスメディアの登場により大規模化した。検閲や情報統制などの手段を駆使してマスメディアの流す情報をコントロールする旧来型の「世論操作」は、

<sup>61</sup> ExchangeWire, “Canada announces plans for news media code,”2021/02/23 はカナダ政府による追随を報じる。

<sup>62</sup> わが国ではニュース集約サイトで Yahoo! News が、SNS で LINE が上位を行っている。

<sup>63</sup> 日本経済新聞「Google、英でニュース新サービス、日本でも開始合意」2021/02/11

<sup>64</sup> 自陣営に有利なように選挙区の区割りを恣意的に操作することを意味する「ゲリマンダー」にならって「デジタル・ゲリマンダー」とも呼ばれる。湯淺壘道「デジタル・ゲリマンダーの法規制の可能性」（情報処理学会研究報告、2017/02）参照。

現代でも強権国家により実施されている。しかし、SNSの普及は「世論操作」のあり方を変える。第1にマスメディアの影響力が及ばない「サイバー空間」が生まれ、SNSは、そこをカバーする操作手段になった。第2にSNSの実装する情報処理手順（アルゴリズム、下記2（1）参照）を逆にとり「情報を受け入れ易い人を選別し」「相手に知られないうちに」虚偽の情報を発信できるようになった<sup>65</sup>。第3に国境をまたぐ「サイバー空間」を利用することで海外からの操作が可能になった。

更に、SNSには、マスメディアと異なる特性がある。「虚偽の情報」であるほど拡散し易いのである（《コラム4》参照）。

#### 《コラム4》 SNSの情報拡散力

SNSは偽情報ほど「遠く、速く、深く、広く」拡散させるという研究がある。正しい情報と偽情報とでツイッター上の拡散力を比較した調査<sup>66</sup>（2018年3月発表）によると、リツイートに参加した総人数（遠さ）において正しい情報が1,000人超の人々に拡散するのが稀であるのに対し、偽情報の上位1%は常に1,000人を超え、数万人規模であることも珍しくなかった。1,500人の人々に到達する時間（速さ）において偽情報が正しい情報より6倍速かった。新規参加者がリツイートに加わる分岐の数（深さ）において偽情報の分岐が正しい情報より10超も多く、上位0.01%は19以上の分岐を持っていた。分岐が10に達する時間も偽情報の方が20倍速かった。各分岐における新規参加者の数（広さ）で比較すると、偽情報は分岐後もリツイートが繰り返されてより多くの人々に伝わるのが分かった。分岐が意味合いを持っており、1つの情報源から多数の人々に同時に拡散するのではなく、ピア・ツー・ピアで急速に拡散する「ウイルス特性」を有することも確認された。なお、データに偏りがあり、過度に結論を一般化してはならない<sup>67</sup>と指摘される。

#### （2）フェイクニュースの実例

世論に影響を与えた「フェイクニュース」の実例<sup>68</sup>を概観する。イギリスで2016年6月に実施された欧州連合離脱を巡る国民投票において、離脱推進派は「欧州連合への拠出金が週3.5億ポンドに達する」という真実と異なる主張を行い、国民の67%がこの数字を聞いたと回答し、そのうち42%がこの数字が真実であると誤認していた。アメリカで2016年11月に実施された大統領選挙において、「ローマ法王がトランプ候補を支持」、「クリントン候補がイスラム国に武器を売却」などの虚偽の情報がSNS上で拡散し、これらの情報へのアクセスが主要メディアの選挙報道を上回り、フェイスブック利用者の83%がフェイクニュースを真実であると感じたことがあると回答している。この他にも、フランスで2017年5月に実施された大統領選挙においてマクロン候補が租税回避を行っているという虚偽情報が、ドイツで同年9月に実施された連邦議会選挙においてメルケル首相が自爆テロの犯人と親密であると誤

<sup>65</sup> 伊吹淳「ポスト真実の時代とマスメディアの揺らぎ」（放送研究と調査2017年11月号）は「SNSは、クリック率の高いコンテンツを優先的にそれを好むであろうユーザーに配信し、さらなるユーザー同士の共有・再送信を誘発することで情報の爆発的拡散を生起させる」（54頁）とする。

<sup>66</sup> S. Vosoughi et al., "The spread of true and false news online," Science 2018/03/09

<sup>67</sup> 笹原和俊「ウェブの功罪」情報の科学と技術70巻6号310頁、2020/06

<sup>68</sup> 三菱総合研究所「諸外国におけるフェイクニュース及び偽情報への対応」2019/05、伊吹淳「ポスト真実の時代とマスメディアの揺らぎ」放送研究と調査2017年11月号

認させる虚偽情報が、それぞれ拡散された。

こうしたフェイクニュースが実際の選挙結果を左右したことは実証されていない。しかし、選挙結果に影響したという「疑惑」だけでも、その正統性を揺るがすには十分である。

### (3) 先行する偽情報 (disinformation)

欧州では「フェイクニュース」の代わりに「偽情報 (disinformation)」という言葉を用いることが多い。欧州連合が「偽情報」対策に乗り出すきっかけとなったのは「ウクライナ紛争」であるとされる。親ロシアの政権と親 EU 勢力との武力衝突 (2014 年 2 月) から始まったウクライナ紛争において、ロシアは、軍隊の動員だけでなく情報戦・サイバー戦などを組み合わせたハイブリッド戦を他国に先駆けて仕掛けたとされる。具体的には「マルウェアやバックドアを巧みに利用し、ボット、トロールまたはサイボーグなどの手段により多数の『偽情報』が拡散され、ウクライナ国民の中で社会騒乱の状況が生まれた。さらに、ロシアによるクリミア併合に対する肯定的な情報やロシア軍に対する賛美の情報が国民の中に浸透していった<sup>69)</sup>と説明される。ロシアの活動を受けて、欧州理事会は 2015 年 3 月、ロシアの偽情報キャンペーンに対抗する戦略的対話タスクフォースの設置を決定したが、設置理由として「disinformation campaigns」への対抗を掲げた<sup>70)</sup>。

### (4) プラットフォーマーの対応

プラットフォームがフェイクニュースなどの「公益を害する情報」を削除する義務を負うのかという問題は、それに先立ち「忘れられる権利<sup>71)</sup>」との関係で議論されてきた。一方で情報の発信者の「表現の自由」や受け手の「知る権利」を尊重する必要がある、他方で情報を晒された人の「プライバシー権」や偽情報による社会的混乱を防ぐという「公益」に配慮する必要がある中、両者をどこで均衡させるかという司法的な判断が求められる。そうした判断を民間企業 (プラットフォーム) に委ねて良いのかという問題でもある。当然、プラットフォームは「自らの判断で削除する」ことに慎重であり、その姿勢はフェイクニュース対応にも受け継がれた。

しかし、フェイクニュース問題を機に、SNS 事業者は、そのプラットフォーム上で流通する情報を監視し、必要な措置 (情報の信憑性に関する注意喚起、情報の削除、アカウントの停止<sup>72)</sup>など) を講じるようになってきている。

## 2. フェイクニュースはなぜ信じられたか

SNS は、情報を拡散する力が大きいだけでなく、情報の受け手の心に忍び込む力 (情報の浸透力) も強く、フェイクニュースを信じさせる「土壌」となっている。SNS の特性を通じて、フェイクニュースがなぜ信じられたのかを概観する。

<sup>69)</sup> 佐々木孝博「ロシアが推し進めるハイブリッド戦の概要とその狙い」安全保障を考える 780 号 14 頁、2020/05/01

<sup>70)</sup> European Council, "European Council meeting (19-20 March 2015) conclusions," 2015/03/20

<sup>71)</sup> Court of Justice of the European Union, "An internet search engine operator is responsible for the processing that it carries out of personal data which appear on web pages published by third parties," 2014/05/13

<sup>72)</sup> 日本経済新聞「Twitter と Facebook、トランプ氏のアカウントを凍結」2021/01/07 など

### (1) 個々人の情報収集の偏り

SNSは、登録情報や閲覧履歴などから「ユーザーが好みそうな情報」を特定し、それを優先的に表示する情報処理手順（アルゴリズム）を実装する。SNSユーザーは、アルゴリズムが濾過した「似通った情報」だけに取り囲まれた環境（フィルターバブル<sup>73</sup>）の中で「そうと知らずに」生活することになる。そうした環境の中で同じ情報に繰り返し接触すると、その情報に対する好感度が高まるようになる（単純接触効果）。また、自らの信念や仮説に合致する情報（確証）を探し求め、逆にそれに反する情報（反証）を無意識に排除する傾向（確証バイアス）がある。更に、自分が信じている情報を真っ向から否定されると、それに反発する余り、虚偽の情報を真実であると思い込んでしまう（バックファイア効果<sup>74</sup>）ことがある。

このように、個々人の収集する情報に「偏り」が生まれ、偏った情報に基づいてその信念が形成され、信念に反する情報を排除するようになるというプロセスが、フェイクニュースを受け入れる「土壌」となる。

### (2) コミュニティ議論による信頼の増幅

SNSのフォロー機能により価値観や考え方の近い「同質の集団（コミュニティ）」が形成され、SNSを通じて情報を受発信するという形で「コミュニティ内の議論」が展開される。コミュニティの同質性は、参加ユーザーがいくら多くても、同質の情報が大量かつ頻繁に交換されることを意味し、その結果として、虚偽の情報であっても繰り返し触れることで信用度を高めたり、意見を交換するうちに相互に共振し合って過激化したりするようになる（音響室になぞらえてエコーチェンバー効果と呼ばれる）。このうちコミュニティ内の意見が極端に向かう現象（集団分極化）を「サイバークASCADE<sup>75</sup>」と呼ぶ。分極化した（極端に走った）集団内の議論でも「確証バイアス」が働き、信念に合致する虚偽の情報を（より強く）信じるようになる。

このように、多くの人々で議論すれば情報の真偽を正しく判断できるという衆議のプロセスも、外部との交流が極めて少ない「閉じられた情報空間」においては逆に機能して、フェイクニュースを（より強く）信じる「土壌」となる。

### (3) 個人の嗜好を狙った情報発信

マスメディアが同じ情報を多数の人に発信するのに対し、SNSは、受け手である個人毎に「最適化」された情報を別々に発信することができる。これを情報発信者の立場から見ると、特定のメッセージに敏感に反応する属性や行動傾向を有する人々を探し出し（マイクロターゲティング）、同じ属性を持つ集団に向けて最適化したメッセージを発信することで、効果的に情報を発信することができる。この技術を選挙コンサルティングに応用したのがケンブリッジ・アナリティカ社（CA）<sup>76</sup>である。CA社は、英SCL社傘下の米国法人で、有権者のプロファイリングとマーケティングを提供し、イギリス国民投票で

<sup>73</sup> E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding From You*, Penguin Press, 2011/05

<sup>74</sup> B. Nyhan & J. Reifler, *When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions*, 2008/02

<sup>75</sup> C. Sunstein, *Republic.com 2.0*, Princeton University Press, 2009/08

<sup>76</sup> 川西晶大「SNSにおける個人情報不正利用」国会図書館『ソーシャルメディアの動向と課題』所収、2020/03 など

は EU 離脱派に、アメリカ大統領選挙ではトランプ陣営に協力していた。フェイスブック利用者のデータの不正使用が 2018 年 3 月に発覚し、CA 社は同年 5 月に破産を申請したが、SNS を有権者への働きかけに活用した事件として有名である。

#### (4) 小括

SNS は、特定の集団の中で情報を共有するツールであるが、利用者が膨大になり地理的に広がってくると、マスメディアに並ぶ「情報発信装置」となる。しかし、広く大衆を相手とするマスメディアに対し、SNS は「集団内のツール」であるが故の特性（上記（1）と（2））を有し、それがフェイクニュースを信じる「土壌」となっている。

### 3. フェイクニュース問題と報道機関

各国政府が「フェイクニュース問題」への対策（《コラム 5》参照）を講じる中で、「正しい情報を発信する」報道機関への後押しが政策課題として登場した。欧州委員会の政策文書「オンライン虚偽情報への取組み」（2018 年 4 月）は、①オンライン・エコシステムの信頼性の向上（行動規範の策定など）、②選挙プロセスの安全性の確保（加盟各国との対話など）、③メディアリテラシーの涵養（教材作成支援など）と並べて、④良質なジャーナリズムへの支援を掲げた。そこでは、良質な情報の流通を確保するために報道機関への公的支援が重要であるという認識を示した上で、報道機関とプラットフォームとの力関係（交渉力較差）を是正する必要があるとする。フェイクニュースの拡散を止める手立てがない以上、正しい情報により虚偽の情報を「淘汰」するしかない（「思想の自由市場」、文末参考文献参照）。この「正しい情報の発信者」として報道機関が改めて評価され、そうした報道機関を支援する「必要性」が認識され、プラットフォームとの交渉力較差を是正する「介入」を行うに至っている。

因みに、「報道機関が民主政治に果たす役割」は、従来から存在する各国共通の認識である。例えば、わが国の最高裁は、報道機関を「民主主義社会において国民が国政に関与するにつき重要な判断の資料を提供し、国民の知る権利に奉仕する<sup>77)</sup>」と位置付けている。この役割から派生した「報道の自由」が、「行き過ぎた公的支援」により侵害されないよう留意する必要がある。

#### 《コラム 5》各国におけるフェイクニュース対策

各国政府は、フェイクニュース問題を受けて対策を講じるようになっている。規制の枠組みとしては、①ニュース発信者に制裁を科す（発信者規制）、②ニュースを拡散した媒介者に削除義務を課す（媒介者規制）、③官民共同で自主規制の枠組みを構築する（共同規制）に分かれる。

##### 1. 発信者規制の事例

発信者は、既存の法体系の下でも、情報の内容に応じて名誉棄損罪、業務妨害罪などに問われ得るが、フェイクニュースに特化した規制（偽情報の拡散を罰則付きで禁止する）を導入する事例がある。例えば、マレーシアは 2018 年 4 月に反フェイクニュース法を成立させ、同じ月に有罪判決が出た<sup>78)</sup>。

<sup>77)</sup> 博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁判決（1969/11/26）

<sup>78)</sup> 朝日新聞「偽ニュース拡散で禁錮刑、マレーシアで初の有罪判決」2018/05/02 など

ただ、法案審議の段階から野党に圧力をかける道具と疑われ、政権交代（同年 5 月）を機に執行停止となり、2019 年 12 月に廃止法が成立した。シンガポールは 2019 年 5 月にオンライン虚偽情報・情報操作防止法を成立させ、同年 11 月に初めての情報訂正命令が出た<sup>79</sup>。台湾は災害時のフェイクニュースを対象を絞った改正災害防止救助法を 2019 年 5 月に成立させた<sup>80</sup>。これらの他にもエジプト（2018 年 9 月成立）、ロシア（2019 年 3 月成立）に事例がある。

発信者規制に対しては、時の政権が政治目的で恣意的・なし崩し的に運用する（スリッパリー・スロープ問題<sup>81</sup>）、虚偽だと認定されることを恐れて発信者が自制する（表現の自由の萎縮）といった「過剰規制」が懸念されている。

## 2. 媒介者規制の事例

プラットフォームに対してニュース削除義務を負わせる事例がある。ドイツ「ネットワーク執行法<sup>82</sup>」（2017 年 6 月成立）は、ヘイトスピーチやフェイクニュースに係る問題事例を受けて制定され、SNS 事業者に対して、違法コンテンツ（刑法上の可罰対象）への対応状況に関する報告義務を課す、苦情処理手順（通報後 24 時間以内に削除することを含む）の策定を義務付ける、義務違反者に過料を科す<sup>83</sup>（削除義務の不履行自体は過料対象でない）という内容を定めている。フランス「情報操作との戦いに関する法律<sup>84</sup>」（2018 年 12 月成立）は、大統領選挙期間中のフェイクニュース問題を受けて制定され、偽情報の拡散を裁判官判断で食い止める急速審理制度、監督当局がテレビ局などに配信停止を命じる制度を期間限定（国政選挙前 3 か月間）で導入することなどを定めている。フランス「憎悪あるコンテンツ対策法<sup>85</sup>」（2020 年 5 月成立）は、デジタルプラットフォームに対して通告後 24 時間以内のコンテンツの削除を罰則なしで義務付けている。

媒介者規制に対しては、罰則を恐れる媒介者がコンテンツを過剰に削除する（オーバーストッキング問題<sup>86</sup>）ことが懸念されている。

## 3. 共同規制の事例

官民で協力して行動規範を策定し、関係者にその遵守のための署名を求める事例がある。イギリス国民投票（2016 年 6 月）の結果に危機感を覚えた欧州委員会は 2017 年 11 月、有識者会議を設置するとともに各層からの意見を広く公募した<sup>87</sup>。有識者会議報告書<sup>88</sup>（2018 年 3 月）と公募結果報告書<sup>89</sup>（同年 4 月）を踏まえて、欧州委員会は同年 4 月に政策文書「オンライン虚偽情報への取組み<sup>90</sup>」を発表し、提言事項の 1 つである「行動規範」にあっては、同年 9 月に民間事業者との間で合意した。

<sup>79</sup> 日本経済新聞「シンガポール政府、偽ニュース対策法の適用連発」2019/12/25 など

<sup>80</sup> 三菱総合研究所「英国及び東南アジアにおけるフェイクニュース及び偽情報への対策状況」2019/07/22

<sup>81</sup> 山口真一「SNS、統御より透明性重視」日本経済新聞・経済教室、2021/03/30

<sup>82</sup> 神足祐太郎「ドイツの SNS 法」国会図書館・外国の立法、2018/12 など

<sup>83</sup> ドイツ当局は苦情件数を過少に評価していたとして 2019 年 7 月、フェイスブックに制裁金 200 万ユーロを課した。

<sup>84</sup> 安藤英梨香「フランス情報操作との闘いに関する法律」国会図書館・立法情報、2019/04 など

<sup>85</sup> 萩原優理奈「フランスにおけるヘイトスピーチ規制」東京外国語大学言語・地域文化研究 27 号、2021/01 など

<sup>86</sup> 山口真一「SNS、統御より透明性重視」日本経済新聞・経済教室、2021/03/30

<sup>87</sup> European Commission, “Commission sets up High-Level Expert Group and launches public consultation,” 2017/11/13

<sup>88</sup> European Commission, “A multi-dimensional approach to disinformation; Report of the independent High-Level Group on fake news and online disinformation,” 2018/03/12

<sup>89</sup> European Commission, “Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation,” 2018/04/26

<sup>90</sup> European Commission, “Communication: Tackling online disinformation; a European approach,” 2018/04/26

フェイスブックなどのプラットフォーム、広告主及び広告業界は同年10月から署名を始めた<sup>91</sup>。

共同規制に対しては、官の関与があると言っても、対象事業者は法律の後ろ盾のないままコンテンツを削除することになり、腰の引けた対応に陥ることが懸念されている。例えば、ドイツは「ネットワーク執行法」制定に先行して共同規制を試みた。ヘイトスピーチの高まりを受けて連邦司法大臣は2019年9月にネット事業者やNPOに呼び掛けてタスクフォースを組成し、同年12月に違法コンテンツを通告後24時間以内に削除する方針で合意したが、十分な改善を図ることができず、新法制定に繋がった<sup>92</sup>。なお、わが国では、共同規制でなく自主規制を基本としている<sup>93</sup>。

#### 4. その他の対策

政府が規制する枠組みは上記3つに絞られるが、民間の取組みの後押しまでを含めると、様々な対策が加わる。例えば、欧州委員会が広告主・広告業界に対して行動規範への参加を働きかけるのは、虚偽情報の発信者の収入源を断つ（そうしたサイトへの広告出稿を止める）狙いがある。また、究極的にはネット利用者が情報の真偽を見分けることが重要であり、行動科学の応用も議論されている。

## V. 残された課題

報道機関は、広告事業（第3章参照）だけでなくニュース発信事業でも課題を抱える。ニュース発信事業では、競争の激化（ネット事業者の参入）、事業環境の変化（ニュースの作成と流通の分離、発信者優位から受け手優位へ）に加えて「読者・視聴者の離反」が生じている。これらの課題に対処すべく、マーケット戦略の採用、収入源の多様化、報道の質の向上などの取組みが行われている。

### 1. 読者・視聴者の離反

検索エンジンが「消費者が知りたい情報を調べる」文化をもたらすと、読者・視聴者による「情報源」の選別とそれに伴う発信者間の競争の激化が生まれた。ところが、報道機関は、これまで競争と無縁であったために「後手に回る」、「過剰に反応する」という悪手を指してしまうことがある。後手に回った状況を批判する言葉として「リベラル・バイアス」がある。一般的には、保守対リベラルという路線対立で用いられるが、これとは異なり、伝統的な報道機関（メディアエリート）が国民の現実的・日常的な問題より政治、経済、国際問題、人権問題などを重視しがちである（読者不在の報道）という批判の文脈で用いられることがある<sup>94</sup>。過剰反応として「読者への迎合」がある。市場内競争に勝ち残るために「ターゲット読者」を特定し、彼らに受けの良い「報道」を展開する戦略を採用したものの、それが行き過ぎて、報道内容の偏り<sup>95</sup>（エンタメ化、ソフトニュース化）や報道スタンスの偏り（偏向化、党派化）を引き起こしている。これらの問題は、報道機関への信頼の低下<sup>96</sup>、ひいてはニュース発信市場での劣後を招いている。

<sup>91</sup> European Commission, “Code of Practice on disinformation”

<sup>92</sup> 鈴木秀美「ドイツのSNS対策法と表現の自由」慶應大学メディアコミュニケーション68号2頁、2018/03

<sup>93</sup> 総務省「プラットフォームサービスに関する研究会」最終報告書（2020/02/07）

<sup>94</sup> 伊吹淳「ポスト真実の時代とマスメディアの揺らぎ」放送研究と調査2017年11月号44頁

<sup>95</sup> 小林哲郎「マスメディアが世論形成に果たす役割とその揺らぎ」（放送メディア研究13号、2016/02）は「犯罪やスキャンダルなど低コストで視聴率を稼ぐことのできるコンテンツに集中し、いわゆる『底辺への競争』が生じている」（118頁）とする。

<sup>96</sup> 報道機関を信頼する米国民の割合は、2000年前後の50%半ばから2016年に14%まで一気に急落した（ギャラップ調査）。

## 2. ビジネスモデルの立て直し

ニュース発信事業の業務モデルでは、「作成と流通の分離」を受けて「流通」面を強化すること（デジタル事業の強化、発信媒体の使い分け<sup>97</sup>（メディア・ミックス）など）、「受け手優位」を受けてマーケット戦略を再構築することが求められる。前者の事例として、朝日新聞が20-30歳代をターゲットとしたニュース専用サイト<sup>98</sup>を立ち上げた。後者では、顧客にどうアクセスするか（顧客セグメントと媒体の使い分け）、自社優位をどこに確立するか（詳報性や記録性など優位性をどこに構築するか）、報道姿勢をどう定めるか（総花的な報道かテーマ重視か）などマーケット戦略が必要になる（《コラム6》参照）。

ニュース発信事業から収益（購読料収入）を得ている新聞社にとっては、収益面の立て直しも必要になる（2000年代までの取組みは《コラム1》参照）。2010年代に入ると、直近の記事を無料で配信してネットサービスと対抗しつつ、付加価値を高めた有料サービスを展開する動き<sup>99</sup>（フリーミアム）が生じている。有料サービスとして、過去の記事の提供、検索機能・スクラップ機能の付加、速報の通知、ニュースレターの配信などがある。また、新聞社は、過去の記事を大量に抱えており、また、速報性に劣っても詳しく知るための情報（詳報性）では勝っている。こうしたコンテンツ特性を生かしたビジネスの開発も考えられる。前述の有料サービスもコンテンツ・ビジネスの側面を持つが、それ以外にも、ネットサービス事業者への記事提供（B2Bビジネス）などがある。

### 《コラム6》 ニューヨークタイムズのイノベーションレポート

ネットメディアに読者を奪われて業績を落としていたニューヨークタイムズが2014年3月に社内文書「イノベーションレポート」を作成・実行した結果、2019年にV字回復を果たした。その際に注目を集めたレポートは「読者を開発する」と「編集室を強化する」という2章で構成されている。

#### 1. 読者を開発する

問題提起として「良質のコンテンツを作れば読者が付いてくるという従来の発想を変えて『より多くの読者に届ける』努力が必要である」という認識を掲げた上で、①人気の衰えない息の長いコンテンツを再浮上させる、②SNSなどを用いた記事の拡散を記者・編集者に促す、③読者が望む『双方向の関係』を作り出すといった提案を行っている。

#### 2. 編集室を強化する

①「読者の体験」に焦点を当てて他の部門との連携を強化する、②業界や競合他社の動向を捕捉してその成功・失敗に学ぶ「戦略チーム」を設置する、③真に「デジタル・ファースト」な組織に変えるという3点を提案する。

## 3. 読者・視聴者からの信頼の回復

報道機関に対する信頼の低下は、諸外国ほどではないもののわが国でも徐々に進んでいる。その要因

<sup>97</sup> デジタル媒体ではコンテンツの作り込み自体を変える必要がある。田中美保「デジタル化時代に求められる情報発信と組織改革」（国際P2M学会誌13巻2号268-273頁、2019/02）参照。

<sup>98</sup> 朝日新聞は2014年7月に双方向型ニュースサイト「withnews」の本格運用を開始した。ユーザー依頼を起点に記者が取材する「取材リクエスト」や、ネット上の話題を深掘り調査した記事などを展開している。

<sup>99</sup> わが国でも日経電子版（2010年3月開始）、朝日新聞デジタル（2011年5月開始）などの取組みがある。

として、①人材不足や読者迎合に起因する報道の質の低下、②社会の分断の中で自社スタンスを明確にすることに伴う偏向報道批判などである。前者に対しては、データジャーナリズム<sup>100</sup>、イマーシブジャーナリズム<sup>101</sup>、エンゲージドジャーナリズム<sup>102</sup>などの「質の向上」に向けた取組みが行われている。後者に対しては、従来掲げてきた「不偏不党」が両論併記の無難な記事を生んできたという反省から、自社の意見・立場を明確にしつつ反対の意見・立場も紹介する「客観報道原則」に変えるべきだとする意見<sup>103</sup>がある。

## VI. おわりに

報道機関は、ニュース発信と広告という事業の2本柱に関して、業務・収益の両面でディスラプション（第2章）に直面している。プラットフォームと同じ「両面市場」モデルに依拠し、そもそも「競合」は不可避であった。利用者態度の変化（情報を「受け取る」から「見つける」へ）がもたらした事業環境の変化（ニュース流通の分離とその優位、発信者優位から受け手優位へ）が、競争激化と相俟ってディスラプションを引き起こした。その第一波は、ニュース発信事業（業務面のみ）に限定され、新聞社は実害が発生する前にデジタル対応で乗り切った（《コラム1》参照）。しかしその第二波は、他業態でも稀な全面的なディスラプション（主要事業の業務・収益両モデルの破壊）になり、新聞発行部数や収入の減少という実害を伴った。報道機関は、様々な方策を講じて事業の立て直し（第3章と第5章）に取り組んだが、収入減少傾向に歯止めをかけるに至っていない（《図表1》、《図表4》、《図表5》参照）。今後は、収入減という「足枷」をはめられた状態で、引き続きビジネスモデルを立て直していく必要がある。その苦闘は、ディスラプションに対して「前倒し」で対処する必要性を教えてくれる。

<sup>100</sup> ビッグデータ分析をニュースの発見や内容の検証に用いる手法。租税回避に関する膨大な文書を各国ジャーナリスト約400人が1年近くかけて分析し、2016年4月に公表したパナマ文書事件など。赤倉優蔵「データジャーナリズム概論」情報管理58巻3号、2015/03など。

<sup>101</sup> 文章だけでなく写真、動画、スライドショー、CGなどマルチメディアを駆使して長文の記事を読ませる手法。ニューヨークタイムズ社が2012年12月に特集した「スノーフォール」が有名。佐藤慶一「長編記事でも没頭してしまう？」現代isメディア、2014/03など。

<sup>102</sup> 市民の声に耳を傾けることから始める報道スタンス。市民を「読者」から「パートナー」に位置づけ直し「知るべきでなく知りたいを伝える」ことを基本とする。青木紀美子「Engaged Journalism」放送研究と調査2020年3月号など。

<sup>103</sup> 曾我部真裕「任務は権力監視、独立性が生命線」ジャーナリズム328号43頁、2017/09など

<参考文献等>

脚注で紹介した文献のほかに次の文献が参考になる。

第2章「報道機関を襲うディストラクション」関係

- ・河内孝「新聞社：破綻したビジネスモデル」新潮新書、2007/03
- ・特集「岐路に立つ新聞メディア」新聞研究 808 号、2018/11
- ・国会図書館「ソーシャルメディアの動向と課題」、2020/03

第3章「報道機関の反撃」関係

- ・山田健太「グーグルブック検索訴訟と表現の自由」出版研究 40 号、2010/03

第4章「政府支援の背景」関係（フェイクニュース問題）

- ・水谷瑛嗣郎「思想の自由市場の中のフェイクニュース」慶應メディアコミュニケーション研究所紀要 69 号、2019/03
- ・水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策」社会情報学 8 卷 3 号、2020/07
- ・水谷瑛嗣郎「報道機関とプラットフォームの調和」新聞研究 834 号、2021/05
- ・平林紀子「2016 年米国大統領選挙のマーケティング(3)」埼玉大学紀要 52 卷 2 号、2017/03
- ・国際大学「米国大統領選挙に見る IT と選挙のイノベーション」2017/01
- ・辻浩平「なぜ人々はうそを信じたのか」新聞研究 834 号、2021/05
- ・福長秀彦「SNS 時代の誤情報・虚偽情報とマスメディアの打消し報道」放送研究と調査 2019 年 8 月号
- ・前嶋和弘「トランプ政権の SNS 利用と規制」新聞研究 831 号、2021/01
- ・湯浅壘道「EU におけるフェイクニュース対策」日本セキュリティマネジメント学会誌 32 卷 3 号、2019/01

第5章「残された課題」関係（ジャーナリズム論）

- ・曾我部真裕「ジャーナリズムと報道の自由」Journalism 281 号、2013/10
- ・曾我部真裕「ジャーナリズムの基盤は読者の信頼」新聞研究 762 号、2015/01
- ・下谷内奈緒「ジャーナリズムの危機」日本国際問題研究所、2018/01
- ・前嶋和弘「2016 年アメリカ大統領選挙とメディア」選挙研究 33 卷 1 号、2017/08
- ・小笠原晶子「デジタル時代に求められる公共放送の価値とは」放送研究と調査 2020 年 2 月号