

主要課題の検討（案）

～フェイクニュースや偽情報への対応～

2019年10月25日
事務局

0 フェイクニュース対策の必要性・目的

- フェイクニュース及び偽情報(以下、便宜的に単に「フェイクニュース」という。)への対策は何のために行うのか、その目的及び必要性を明確にすべきではないか。
- フェイクニュースがもたらす問題としては、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、政治的分断を深めたりするおそれ、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があるとされており、EUやアメリカにおいても実際にフェイクニュースが選挙等を中心に問題となっていることから、我が国においても近い将来同様の問題が生じうることを念頭に対策を検討すべきではないか。
- ただし、他国の事例や対策を参考にするだけでなく、これまでの我が国における事例を踏まえ、我が国でどのような事例が問題となり得るのか、フェイクニュースの種類などに着目した上で、どのような対策が必要なのかについて検討が必要ではないか。

[これまでの主なご意見]

- 「フェイクニュース」概念は多義的で曖昧であり、議論の対象を明確にしないと混乱の元となる。
- 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がある。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が必要。

1 自主的スキームの尊重

- フェイクニュース対策の方向性について、①法律による規制、②自主的取組とその実効性を支える法的規律を組み合わせた共同規制的枠組みの構築、③業界に対して行動規範の策定を求める等による自主的な対応、④個社ごとの自主的な対応など、様々なレベルの対応が考えられるが、どうか。
- 表現の自由への萎縮効果への懸念、フェイクニュースの定義付けの困難性、諸外国における法的規制の運用における懸念等を踏まえ、プラットフォーム事業者に対する削除義務付け等の法的規制によらず、まずは③・④の民間部門における自主的な取組を基本とした対策を進めていくべきではないか。
- 民間部門による自主的な取組に関して、フェイクニュースの生成・増幅・拡散がプラットフォームのエコシステムにおける問題に依存している部分が多いことから、プラットフォーム事業者による主体的な取組が求められるのではないか。

- 民間による自主的スキームを尊重しつつ、仮に自主的スキームが達成されない場合あるいは効果がない場合には、共同規制的枠組みの構築など、行政からの一定の関与も必要ではないか。

〔これまでの主なご意見〕

- 偽情報の生成・増幅・拡散というのは、やはりプラットフォーム・エコシステムにおける問題に依存している部分が多いことから、偽情報に対する対応方法の1つとして、プラットフォーム事業者に対して何を求めていくかを取り上げる必要がある。
- 法的な規制は好ましくないが、他方でcode of practiceのようなものを日本においてどうやって進めていくのか、どうやってモニタリングしていくのかといった、自主規制あるいは共同規制的なものを進めるための枠組について議論していくことも必要である。
- 原則としては、自主的な取組を中心に、マーケットのメカニズムの中でビジネスモデルとして信頼を尺度にして市場淘汰が行われていくのが一番理想的。そういう意味で、行政の規制については、言論の自由の観点から反対。現行法の中で十分対応できる部分がある。
- ヨーロッパでは、プラットフォーム事業者に法定の注意義務を課し、それに基づいて具体的な規律をCode of Conductで決定するある種の共同規制方式がフェイクニュースに限らず検討されている。今後Code of Conductの中身がグローバルスタンダードとして確立していく中で、フェイクニュースについても取り扱われると思われるので、注視していくべき。

2 我が国におけるフェイクニュースの実態調査

- 我が国におけるフェイクニュースへの対応策を講じるに際して、まずは我が国においてどのような情報流通が問題となっており、プラットフォーム事業者による対応をはじめとしてどのような対応の必要性があるのかについて明らかにする必要があるのではないか。そのため、我が国において対処すべきフェイクニュースの類型や性質、フェイクニュースの流通状況、引き起こされる可能性のある問題の重大性などについて、その実態を正確に把握した上で取組を進めていくことが必要ではないか。
- プラットフォーム事業者は、外部の研究者等が実態調査を行う際に必要な情報を公開するなど、我が国におけるフェイクニュースの流通状況の実態把握に関して協力を行うことが望ましいのではないか。

[これまでの主なご意見]

- 日本における偽情報の実態を時系列で学術研究の対象として公表し、情報を収集していくことがまず必要であり、かかる学術研究について公的資金を使うことは差し支えないと考えられる。
- 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ことが必要。
- Facebookの研究者がFacebookのデータを使って検証を行っている分析があり、外部の研究者はデータが手に入らないので再検証ができないという状況がある。こういった偽情報等の問題はエビデンスベースで事実を検証しながら取り組む必要があり、しっかりとしたデータをプラットフォーム事業者から入手する必要がある。

3 多様なステークホルダーによる協力関係の構築

- フェイクニュースの問題には多面性があり、プラットフォームのエコシステムにおける問題のみならず複数の要素が働いていると考えられることを踏まえ、対応策に関しても多面的な解決策を検討していくことが必要ではないか。
- 多面的な対策を進めていく際には、産学官民が連携しつつ、プラットフォーム事業者のみならず多様なステークホルダーによる協力関係の構築を図ることが重要ではないか。政府はそれらの協力関係構築を支援することが必要ではないか。
- 政府が多様なステークホルダーによる協力関係構築を支援するに当たって、どのような支援策が考えられるか。
- 多様なステークホルダー間の対話の枠組みを設けることが必要ではないか。具体的には、国内外の主要プラットフォーム事業者・政府・関係者等で構成するフォーラムを設置し、取組の進捗を共有しつつ継続的な検討を行うことが適当ではないか。

〔これまでの主なご意見〕

- 偽情報問題には多面性があり、偽情報の拡散について1つの根源的な原因があるのではなく、複数の要素が働いていることを認識するのが重要である。このため、偽情報については多面的な問題解決策をとらなければならない、1つの対応方法を深く追求するというよりは、複数の対応方法を検討していくことが必要である。
- 偽情報対策のような古くて新しい課題にかかわる場合には、法改正による早急な対応というよりは、長期的なスパンにおいて学術的な調査も含めた関係主体間の連携・協働を通じた対応が望ましい。

4 プラットフォーム事業者による適切な対応及び透明性・アカウントビリティの確保

- プラットフォーム事業者による取組を促進するに当たっては、表現の自由の重要性に鑑み、過剰な削除の問題が生じないように、プラットフォーム事業者自身が問題となる情報に対してどのような対応を行ったのかを明らかにするなど、プラットフォーム事業者の透明性及びアカウントビリティを確保する方策についても同時に進めていくことが望ましいのではないか。
- 具体的には、プラットフォーム事業者が、フェイクニュースを含めた問題となる情報に関して、例えば、①どのような種類の情報に対してどのような対応を行うのかをあらかじめ明確にして公開すること、②削除等の対応に関して、苦情受付体制及び苦情処理プロセスを適切に定めること、③実際の対応結果について公開すること、④取組の効果について分析を行い公開すること等が求められるのではないか。
- プラットフォーム事業者が取組の透明性やアカウントビリティを求める際には、個別の対応すべてに関して逐一説明を求めることは負担が大きいと考えられるため、一定期間における透明性レポートの作成等により取組全体の対応についてアカウントビリティを果たすと共に、個別の対応について苦情があった場合には、苦情処理プロセスの中で適切にアカウントビリティを果たすことが望ましいのではないか。
- プラットフォーム事業者は、AIの技術の活用により削除等の対応を行う場合には、「国際的な議論のためのAI開発ガイドライン案」(※1)や「AI利活用ガイドライン」(※2)などを参考に、どのような考え方に基いて問題となる情報に対処するのか、アルゴリズムに関する透明性を確保したり、アカウントビリティを果たしたりすることが望ましいのではないか。

(※1)総務省情報通信政策研究所で開催する「AIネットワーク社会推進会議」において、2017年(平成29年)7月に取りまとめ・公表。

(※2)上記(※1)と同様に、同会議において、2019年(令和元年)8月に取りまとめ・公表。

- プラットフォーム事業者は、自身のプラットフォーム上に流通する情報の信頼性向上のために、プラットフォームサービスの性質に応じて(一般のユーザによる発信・投稿が含まれるサービス/一定のメディアによる情報に限定したニュースサービスなど)、発信者の信頼度を高める工夫や、自ら情報の選別・編集を行うことが適当ではないか。

[これまでの主なご意見]

- ▶ プラットフォーム事業者の透明性を高めることと削除することとは論点を分けて考えることができるのではないか。
- ▶ プラットフォーム事業者が、問題となる情報に対して、どのような対応を行ったのかを明らかにすることが必要である。
- ▶ 個別の対応についてプラットフォーム事業者に説明を求めるのではなく、一定期間を通じた透明性レポートで対応結果を明らかにしていくことが必要である。その際、件数レベルのみならず、取組の効果や、過剰な対応がなかったかというような観点での結果についても提示されることが必要である。
- ▶ ヨーロッパでは、例えばデジタル単一市場著作権指令やオンラインテロリズム拡散防止規則などにおいて、削除等に関する苦情受付とそれを中立的な形で判断する共同規制的な救済メカニズムが設けられている。削除対応について一個一個説明するというよりは、問題があってクレームがあったら説明し、その公正性をどう図るかというアプローチである。
- ▶ 偽情報対策というと、真偽がわからないものについて削除するかどうかという表現の自由の問題になってしまいなかなか手が出せない問題だと思いがちな部分があるが、プラットフォーム上に存在する情報についての透明性を高めるというアプローチは、削除対応とは違う次元の問題として取り組むことができるし、むしろ世界的に急速に取り組まれているのはこちらのアプローチが主眼であるという認識である。
- ▶ Take Downに関する実態を各ステークホルダーから可能な限り求め集めるべき。この際に、企業だけでなく政府(警察・法務省・消費者庁等)が民間にTake Downの要求を出したのなら、それらも透明性を保ち実態を公開するべき。

5 ファクトチェックの推進

- フェイクニュースへの対応として、多様な民間主体によるファクトチェックの実践により、表現や言論の自律的な取組を通じたフェイクニュースの自然淘汰を目指すべきではないか。
- 我が国において、持続可能なファクトチェックの事業モデルが存在せず、ファクトチェックの担い手が不足していることや、社会的認知度や理解度が不足しているという課題を踏まえ、ファクトチェック活性化のための環境整備を推進していくことが必要ではないか。
- ファクトチェック活動を支援する際に、その活動コストを、どのような主体が負担するのが望ましいかについて議論を継続すべきではないか。
- 海外における事例を参考にしながら、ファクトチェック団体とプラットフォーム事業者の連携を進めていくべきではないか。 具体的には、ファクトチェックの結果を効果的にユーザに伝達するため、例えば、プラットフォーム上の情報にファクトチェック結果を紐付けるなどの取組が我が国においても進められることが望ましいのではないか。

〔これまでの主なご意見〕

- 表現・言論の内部的・自律的な取組を通じた誤情報の自然淘汰・脱力化を目指すべき。多種多様な担い手によるファクトチェック実践の活性化・普及を目指し、ファクトチェック活性化の環境整備を行うべき。
- ファクトチェックの結果をどのように読者に伝えるのか、プラットフォーム上の記事に情報を紐付けるなど、様々な方法があることを前提に適切な方法を検討する必要がある。
- ファクトチェック活動を日本で増やさなければならないときに、その活動コストを、政府、民間等誰が負担するのが望ましいかが論点となるのではないか。
- プラットフォーム事業者の中には、ファクトチェック結果がプラットフォーム上で表示される仕組みが国際的に流通してきているが、残念ながら日本の団体でまだそういう活動を実際にできている事例がほとんどない。日本のファクトチェック団体もそうした仕組みの上に乗っていきけるように、組織の体力の面や技術的な面も含め、支援が必要。

6 情報リテラシー教育の推進

- 情報を適切に読み取り発信する能力(フェイクニュースを容易に信じて拡散しない判断能力や、信頼性のある情報源を確認する能力など)のみならず、現代の情報メディア環境に関する知識を身につける必要があるのではないか。具体的には、プラットフォーム事業者のサービスに関する具体的な仕組みや、エコーチェンバーやフィルターバブルといった現代の情報メディア環境の特性、その環境の中でフェイクニュースが拡散する仕組みを学ぶことで、フェイクニュースに対抗する情報リテラシーを身につけることが重要ではないか。
- 一般ユーザ(悪意のある者を含む。)により発信・拡散される情報などに接する機会が飛躍的に増加していることを踏まえ、信頼できる情報を判別する能力や動画メディア発信者として求められる能力などの放送分野にも関連する情報リテラシーも併せて、現代の情報メディア環境に対応した情報リテラシー教育の在り方を意識する必要があるのではないか。
- 既存の情報リテラシー教育施策において、フェイクニュースの問題に対応した教材やカリキュラムにアップデートしていく必要があるのではないか。
- 情報リテラシー教育の推進に当たっては、行政や民間団体による既存の施策について、どのような主体・場所(学校における教育現場、それ以外など)において、どのような観点から情報リテラシー教育が実施されているかを整理し、様々な主体の連携体制の構築を図るべきではないか。

- 行政や民間団体のみならず、プラットフォーム事業者と協働した情報リテラシー教育を推進していくことが必要ではないか。

〔これまでの主なご意見〕

- フェイクニュース現象の科学的な要因、フェイクニュースの特徴、認知バイアス等の人間の認知特性、エコーチェンバー、フィルターバブル等の情報環境の特性といったもの学ぶ機会があってしかるべきではないか。
- プラットフォーム規制というのは、メディアリテラシーあるいはプラットフォームリテラシーを社会全体で作っていこうとするプロセスであり、プラットフォーム企業との協働、対話と対決というものが法制度の分野から非常に重要な仕掛けである。
- 利用者リテラシーの向上はいち早く取り掛かるべきであり、民間だけでなく、国も自ら積極的に行う事が望ましい。

7 研究活動への支援

- プラットフォーム事業者の自主的な取組の中で、大量の情報やアカウントを監視・削除する場合、機械学習やAI技術を活用することが考えられるが、プラットフォーム事業者はそれらの技術について研究開発を推進していくことが適当ではないか。
- ファクトチェックの効果的・効率的な実施の観点から、機械学習やAI技術を活用したプラットフォーム上に流通する大量の情報からの疑義情報の選別に資する技術等の研究開発について、政府として引き続き推進すると共に、研究活動を行う研究者等を支援していくことが望ましいのではないか。
- ディープフェイクなど、新たな技術によるフェイクニュースが出現しており、今後さらに人の目だけではフェイクニュースであると見抜くことが困難な情報の流通が課題になっていくと想定されることから、今後より一層新たな技術を悪用したフェイクニュースに対抗する技術に関する研究を推進していくことが重要になるのではないか。

8 情報発信者側における信頼性確保方策の検討

- ネットメディアにおいては、放送などの伝統的なメディアにより発信される情報に加え、一般ユーザ（悪意のある者を含む。）により発信・拡散される情報も飛躍的に増加しているために、メディア全体の情報の信頼性の確保の在り方が課題になっていることを踏まえ、伝統的なメディアにおける情報の信頼性の確保のための取組やノウハウも参考とし、これをネットメディアにも広げていくという考え方も取り入れつつ、現代のメディア環境に対応した情報の信頼性確保の在り方について検討を深めていくことが適当ではないか。
- 伝統的なメディアにより発信される信頼性の高い情報と、一般ユーザや悪意のある者により発信・拡散されるフェイクニュースとが混在して受容される時代において、情報の信頼性をどのように確保していくかについて関係者間で今後検討をさらに深めていく必要があるのではないか。
- 情報の信頼性確保を支援するため、プラットフォーム事業者とネットメディアの協力関係の構築支援や、海外事例を参考とした信頼性確保のための施策について関係者間で引き続き検討することが適当ではないか。

- 信頼できる質の高い情報をどのようにインターネット上に増やしていくかを考える際には、デジタルアーカイブの推進と拡大という観点も意識すべきではないか。

[これまでの主なご意見]

- ネットメディアの信頼の向上に当たっては、ユーザ・メディア・広告クライアントの三者それぞれが信頼向上のために取り組む必要がある。その中でインターネットメディア業界としては、それぞれに何らかの働きかけを行い、メディアは自身で努力しなければいけない。倫理綱領の作成、勉強会の開催、議論による知見共有を行い、各メディアが信頼の向上のために取り組む必要がある。
- 信頼できる質の高い情報をどうやってインターネット上に増やしていくかということを考える際に、デジタルジャーナリズムの支援に加えて、デジタルアーカイブの推進と拡大という観点も意識すべき。

9 国際的な対話の深化

- フェイクニュース対策を検討していくに当たっては、国際的な対応状況を注視しつつ、対応方針の国際的な調和(ハーモナイゼーション)を図るために、国際的な対話の深化を進めていくことが適当ではないか。
- EUにおける行動規範策定を中心とした民間の自主的取組、イギリスのオンライン有害情報白書において示された共同規制的枠組案、ドイツや東南アジア諸国等における法的規制など、様々な方法論が試行されている中で、それぞれの国・地域における文化的背景の違いを認識しながら、表現の自由などの重要な価値観を共有し、インターネット上のルールメイキングに関して国際社会においてコンセンサスを得られるよう議論を進めていくことが適当ではないか。