

プラットフォームサービスに関する研究会 最終報告書(案)の概要

2 0 1 9 年 1 2 月
総 務 省

趣旨・目的

- 近年、プラットフォーム事業者が大量の利用者情報を活用してサービスを提供していること等を踏まえ、利用者情報の適切な取扱いの確保の在り方、インターネット上のフェイクニュースや偽情報への対応等について検討し、今後の検討の方向性や具体的な方策の在り方を示す。

I. 利用者情報の適切な取扱いの確保

- 我が国利用者に通信サービスを提供する国外事業者に対し、「通信の秘密」の保護をはじめとする電気通信事業法の規律を及ぼすよう所要の措置を講ずる。
 - 通信の秘密の確保に支障等がある場合、**業務改善命令を発動**
 - 確実な法執行のため、**登録・届出の参入規律**とともに、**国内代表者又は代理人の指定**を求める
 - **通信の秘密の漏えいや重大な事故等が発生した場合の報告等**
 - **法令違反行為の公表**
 - **業務改善命令の発動に係る指針の策定**
 - **行政当局と事業者との継続的な対話**を通じた透明性・予見可能性の向上

II. フェイクニュースや偽情報への対応

- 表現の自由の重要性等に鑑み、まずは民間部門における自主的な取組を基本とした対策を推進。
 - フェイクニュースや偽情報の**実態調査を実施**
 - 関係者で構成する**フォーラムを設置し、フェイクニュースや偽情報の実態や関係者の取組の進捗状況を共有しつつ継続検討**
 - **プラットフォーム事業者による透明性・アカウントビリティの確保方策の実施**に期待。フォーラム等を通じて**対応状況をモニタリング**しつつ、効果がない場合、行動規範策定の働きかけ等を検討
 - **ファクトチェック活性化のための環境整備推進**
 - **ICTリテラシー向上の推進**
 - **機械学習を含むAI技術の研究開発を推進**

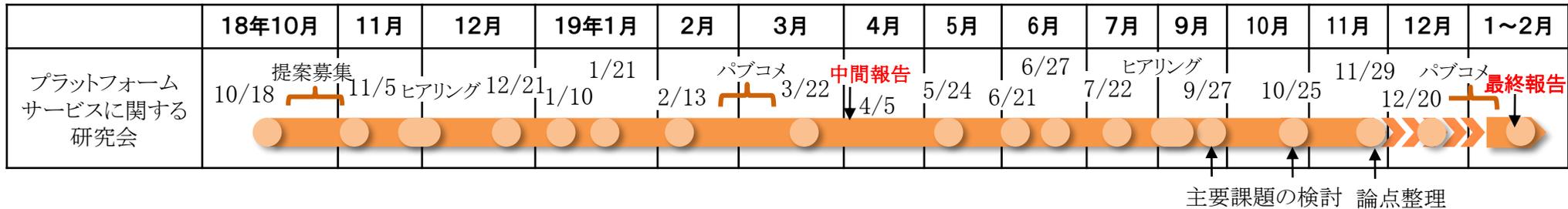
III. トラストサービスの在り方

- データの送信元のなりすましや改ざん等を防止する仕組みであるトラストサービスについて、以下を取りまとめ。
 - **タイムスタンプ**(データがある時刻に存在し、その時刻以降に改ざんされていないことを証明する仕組み)について、タイムスタンプを発行する事業者に対する、**国としての認定制度を創設**
 - **eシール**(角印に相当する組織を認証する仕組み)について、eシールの認証事業者に対する、**国の基準に基づく民間の認定制度を創設**
 - **リモート署名**(クラウド環境で行う電子署名)に関して、**電子署名法上の位置づけについて検討**

構 成 員

(座長)	宍戸 常寿	東京大学大学院 法学政治学研究科 教授
(座長代理)	新保 史生	慶應義塾大学 総合政策学部 教授
	生貝 直人	東洋大学 経済学部 総合政策学科 准教授
	大谷 和子	株式会社日本総合研究所 執行役員 法務部長
	木村 たま代	主婦連合会 事務局長
	崎村 夏彦	野村総合研究所 IT基盤技術戦略室 上席研究員
	手塚 悟	慶應義塾大学 環境情報学部 教授
	寺田 眞治	一般財団法人日本情報経済社会推進協会 主席研究員
	松村 敏弘	東京大学 社会科学研究所 教授
	宮内 宏	宮内・水町IT法律事務所 弁護士
	森 亮二	英知法律事務所 弁護士
	山口 いつ子	東京大学大学院 情報学環 教授
(オブザーバ) 個人情報保護委員会		

スケジュール



I. 利用者情報の適切な取扱いの確保

1. 国外事業者に対する通信の秘密の保護規定の適用及び法執行における履行確保の在り方

① 電気通信事業法に定める通信の秘密の保護に係る規律を国外事業者に及ぼすための措置

- 我が国の利用者にウェブメールなどの通信サービスを提供する国外事業者に対し、**「通信の秘密」の保護をはじめとする電気通信事業法の規律が及ぶよう所要の措置**を講ずる。

② 国外事業者に対する通信の秘密の保護に係る行政処分

- 通信の秘密の保護に係る規律の履行確保の担保措置として、国外事業者の業務の方法に関し通信の秘密の確保に支障があると認めるときは、**行政処分(業務改善命令)を発動**。

③ 国内代表者等の指定

- 行政規律を外国にある者に執行しようとする場合、法執行(執行管轄権)上の課題を考慮。
- 通信の秘密の漏えい等が発生した場合や通信の秘密の不適切な取扱いが疑われるような場合、総務省において実態を把握し、必要に応じ、再発防止や是正のための適切な措置を求め等、業務改善命令を国外事業者に確実に執行する観点から、国外事業者に対し**電気通信事業の参入規律(登録又は届出)**を及ぼし、その際に**国内代表者又は代理人の指定**を求める。
- **通信の秘密の漏えいや重大な事故が発生した場合、総務大臣に報告**するとともに、法の執行に必要な限度で、**報告徴収等**を行う。

1. 国外事業者に対する通信の秘密の保護規定の適用及び法執行における履行確保の在り方(つづき)

④ 刑事罰に代替する措置の検討

- 国外事業者に対する業務改善命令の違反行為や通信の秘密を侵害した者を処罰する刑事罰を国外事業者に実効的に適用することは、執行管轄権等の観点から困難
- 法執行の実効性の観点から、刑事罰に代替する措置として、利用者利益の保護の観点を踏まえた法令違反行為に関する公表など一定の措置を講ずる。

⑤ 通信の秘密の保護に係る業務改善命令の発動に係る基準(執行に関する指針)の策定等

- 市場環境のグローバル化・新たな技術の進展により、サービスの多様化・複雑化等が進展する中、どのような場合に行政当局の関与を受けることになるかがわからない等の萎縮効果を防止する観点から、通信の秘密の確保に係る行政当局の考え方を明らかにし、業務改善命令の発動の透明性・予見可能性を高めるため、業務改善命令の発動に関する一定の基準や事例を法執行に係る指針として策定・公表。
- 同指針上業務改善命令を発動するケースとして、例えば、通信の秘密に係る情報を含む利用者情報の取扱い等の方針(ポリシー等)が利用者にはわかりやすく示されていないなど透明性の確保が不十分な場合、情報管理態勢・通信の秘密に係る情報の取扱いに関する利用者からの苦情処理態勢(救済施策を含む)が十分に整っていない場合、などが該当。

1. 国外事業者に対する通信の秘密の保護規定の適用及び法執行における履行確保の在り方(つづき)

⑥ 電気通信事業者と行政当局との継続的な対話等を通じた透明性・予見可能性の向上

➤ 次の観点から、**電気通信事業者と行政当局との間で対話を継続**

- ▶ 各電気通信事業者にとっては、法執行に係る指針などを踏まえた法律の解釈や運用について理解を深められる。
 - ▶ 行政当局にとっては、各電気通信事業者による通信の秘密に係る情報の取扱いの実態を正確に把握するとともに、新たな技術やサービスの動向を理解することによって、より柔軟かつ機動的な法執行を実現することに資する。
- また、行政当局は、電気通信事業者との対話を通じて、市場環境の変化に伴うサービスの一層の多様化等を踏まえ、法執行に係る指針等を必要に応じ見直し、その指針を広く電気通信事業者に周知することなどを通じ、行政の透明性・予見可能性を向上させるとともに、各事業者における通信の秘密に係る情報の適切な取扱いの確保や情報管理態勢・苦情相談態勢などの一層の充実が図られるよう、各事業者に対して継続的に促していくことが望ましい。

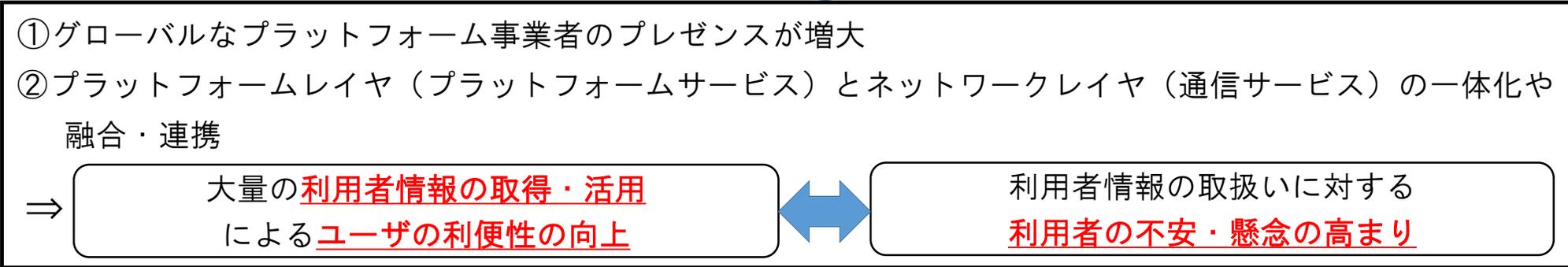
2. 市場環境の変化を踏まえた規律の適用範囲・対象の見直し

① いわゆる「同意疲れ」への対応

- 通信の秘密に係る情報の取扱いに当たり、法令行為や正当業務行為、緊急避難等に該当する場合を除き、従来原則として利用者の「個別具体的かつ明確な同意」でなければならないとされているが、ネット環境の進化に伴って多様なサービスが展開される中、累次の同意取得が繰り返され、かえって利用者の理解が不十分となる、いわゆる「同意疲れ」が課題。
- **「同意疲れ」**は、より多くの利用者情報が利用者から取得され、その活用の方法が複雑かつ多岐にわたり、その結果、同意取得時の説明も複雑で分かりにくくなるといった事情が相まって生じていると考えられたため、**有効な同意の取得やその際の説明の在り方について、さらに検討を深める。**

② 端末情報の取扱い

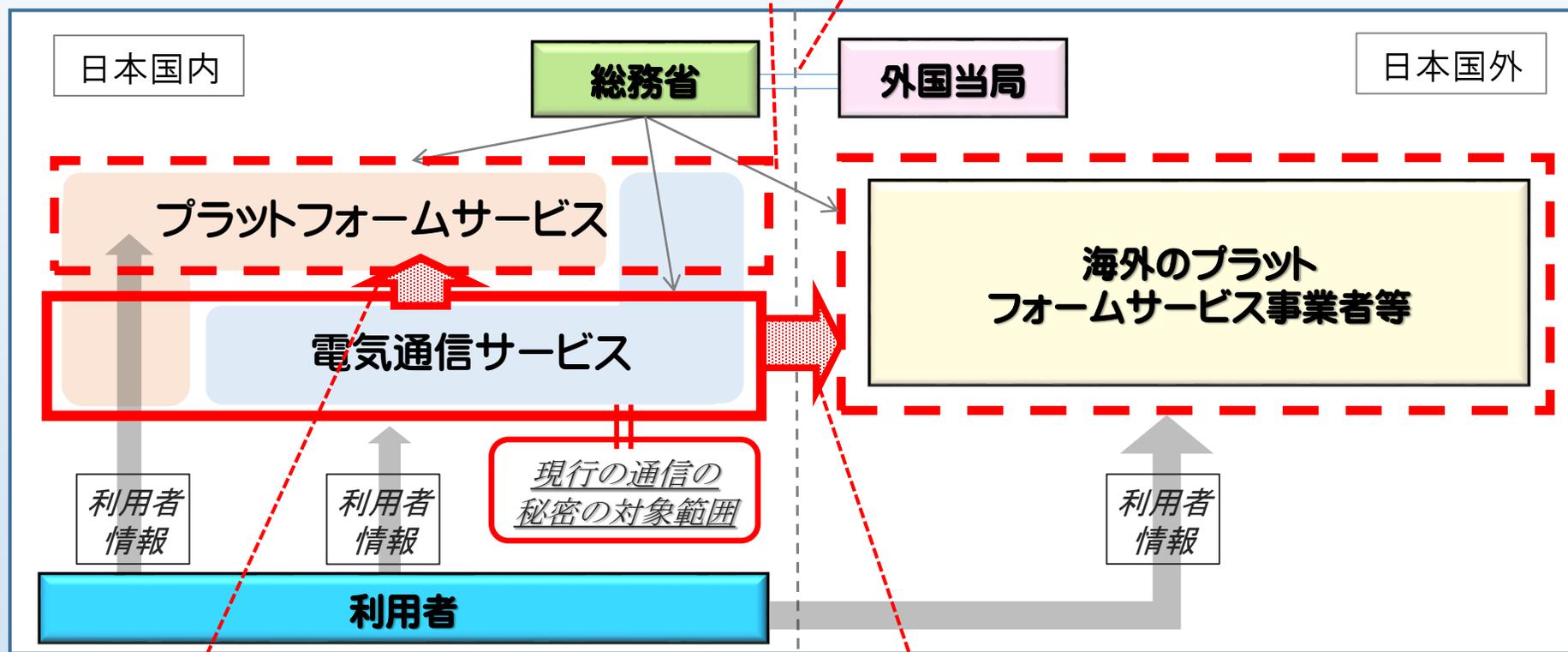
- スマートフォン等の通信端末の位置情報や、ウェブ上の行動履歴、端末IDやクッキーなどの端末情報は、プロファイリングや行動ターゲティングなど多様なサービス・ビジネスで活用される一方で、通信の秘密やプライバシー保護との関係でその取扱いの在り方が課題。
- **端末情報の適切な取扱いの確保のための具体的な規律の在り方**については、欧米等の議論も参考に、**今後引き続き検討を深める**こととし、その際、新しい時代に相応しい通信の秘密・プライバシーの保護に係る規律の在り方を念頭に、具体的な検討を進める。



「自由なビジネス環境の実現を通じたイノベーションの促進」と「利用者のプライバシー保護」とのバランスを確保しつつ、利用者情報の適切な取扱い確保の在り方について検討が必要。

基本的方向性③ 法執行の確実な確保に力点を置いた履行担保のための方策を検討

基本的方向性④ 諸外国におけるプライバシー保護ルールの動き等との国際的な調和



基本的方向性② 環境変化を踏まえた規律(ガイドライン等)の見直しの検討

基本的方向性① 電気通信事業法の通信の秘密の保護規定が適用されるよう、法整備を視野に入れて検討

Ⅱ. フェイクニュースや偽情報への対応の在り方

1. フェイクニュースや偽情報への対策の必要性・目的

- 近年、欧米諸国を中心に、フェイクニュースや偽情報(以下「偽情報」という。)が問題に。我が国においても近い将来、他国と同様の問題が生じ得ることを念頭に、考え方を整理するとともに、対策を検討。

我が国では、米国や欧州と比較すると、現時点では偽情報に関して大きな問題は生じていない。過去の代表的な事例としては、①災害時、②選挙時、③キュレーションサイト等の問題が挙げられる。
- ソーシャル・ネットワーキング・サービス(SNS)などのプラットフォームに固有の特性が、インターネット上の偽情報の顕在化の一因。
- 結果として、プラットフォーム上では、不確かな情報や悪意・誘導的な情報の流通により、ユーザが安心・信頼してサービスを利用することができなくなる、また、ユーザの知る権利が阻害されるなど、ユーザにとっての不利益が生じるおそれ。
- SNSをはじめとするプラットフォームサービスは、経済社会・国民生活の社会基盤となりつつあることから、インターネット上の偽情報の適切な対応が必要。

1. フェイクニュースや偽情報への対応の必要性・目的(つづき)

- ▶ 表現の自由への萎縮効果への懸念、偽情報の該当性判断の困難性、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、まずは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ることが適当。
- ▶ 政府は、これらの民間による自主的な取組を尊重し、その取組状況を注視していくことが適当。特に、プラットフォーム事業者による情報の削除等の対応など、個別のコンテンツの内容判断に関わるものについては、表現の自由の確保などの観点から、政府の介入は極めて慎重であるべき。
- ▶ 他方、仮に自主的な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、例えば、偽情報への対応方針の公表、取組状況や対応結果の利用者への説明など、プラットフォーム事業者の自主的な取組に関する透明性やアカウントビリティの確保をはじめとした、個別のコンテンツの内容判断に関わるもの以外の観点に係る対応については、政府として一定の関与を行うことも考えられる。

2. フェイクニュースや偽情報への対応の在り方

1. 自主的スキームの尊重

- まずは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ることが適当。

2. 我が国における実態の把握

3. 多様なステークホルダーによる協力関係の構築

- 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実施。

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の具体的な対応や、透明性・アカウントビリティ確保方策の実施に期待。
政府は、フォーラムの開催等を通じ、プラットフォーム事業者の対応状況を適切に把握。

【透明性・アカウントビリティ確保方策の例】

- ①対応ポリシーの明確化・公表、②対応結果の公開(透明性レポート)、③取組の効果分析の公開、④調査分析に必要なデータの提供、⑤アルゴリズムの透明性、⑥削除等の対応に関する苦情処理プロセスの整備など。我が国の利用者にわかりやすく、我が国の個別事情に応じた対応を期待。

2. フェイクニュースや偽情報への対応の在り方(つづき)

5. 利用者情報を活用した情報配信への対応

- 一般的な行動ターゲティングにおける利用者情報の取扱いの問題と、政治広告など大きな問題を引き起こす可能性がある問題との違いを認識した上で、プラットフォーム事業者の具体的な対応や、透明性・アカウントビリティ確保方策の実施に期待。

6. ファクトチェックの推進

- 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、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。

7. ICTリテラシー向上の推進

- 情報メディア環境や偽情報の拡散の仕組みを学ぶICTリテラシー向上施策を推進。

8. 研究開発の推進

- 大量の情報の監視・削除やファクトチェックに資する疑義情報の選別に当たって、機械学習を含むAI技術の活用が有用かつ必要。 機械学習を含むAI技術の研究開発を推進。

2. フェイクニュースや偽情報への対応の在り方(つづき)

9. 情報発信者側における信頼性確保方策の検討

- ネットメディアの信頼性確保方策について、新興のネットメディアやプラットフォーム事業者と
いった関係者間で連携しつつ、今後継続検討。

10. 国際的な対話の深化

- 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。

オンライン上のフェイクニュースや偽情報への対応

主要論点

▷フェイクニュースや偽情報は、特に欧米諸国において問題化しており、これへの対応が論点

中間報告書(2019年4月)における基本的方向性

- ユーザリテラシーの向上及びその支援方策
- ファクトチェックの仕組みやプラットフォーム事業者との連携等の自浄メカニズム

について検討を深めることが適当

【参考：中間報告書における基本的方向性部分の抜粋】

「フェイクニュースや偽情報への対応については、民間部門における自主的な取組を基本として、正しい情報が伝えられ、適切かつ信頼し得るインターネット利用環境となるよう、ユーザリテラシー向上及びその支援方策、また、ファクトチェックの仕組みやプラットフォーム事業者とファクトチェック機関との連携などの自浄メカニズム等について検討をすることが適当である。

その際、憲法における表現の自由に配慮し、EUにおけるデジタルジャーナリズムの強化を含む様々な対策をはじめとする諸外国の動きを念頭に置くとともに、今後とも通信と放送の融合・連携の更なる進展が予想される場所、上記の放送分野における取組も参考にしつつ、プラットフォームサービスを通じて流布されるフェイクニュース等に対して求められるプラットフォーム事業者の役割の在り方にも留意して、本研究会において更に検討を深めることが適当である。」

- 偽情報が顕在化している米国やEUにおいては、積極的な対応の動き。
- プラットフォーム事業者による取組をはじめ、民間の自主的な取組を尊重した対応。
- 欧州・東南アジアの一部(フランス、ドイツ等)では、法律を制定。ただし、表現の自由への懸念や、短期間での削除の困難性などが指摘されている。マレーシアでは法案が廃止に。

	特 徴
米国	<ul style="list-style-type: none"> ● 2016年の大統領選挙時における偽情報の問題を契機として、<u>連邦議会においてプラットフォーム事業者の取組に対する公聴会が行われるなど、偽情報対策の調査と議論が行われてきた。</u> ● <u>これらの公聴会等の動きも踏まえて、プラットフォーム事業者による取組・対応が進められている。</u>
EU	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>プラットフォーム事業者(Google, Facebook, Twitter等)に対して、行動規範(code of practice)への署名を求め、行動規範に基づく自主的な取組を推進。</u> ● <u>各事業者による取組の効果が不十分な場合には規制措置を講じる可能性を示唆するとともに、各事業者の取組状況を定期的に評価しつつ、プラットフォーム事業者による積極的な対応を推進。</u>
(参考)	
フランス	<ul style="list-style-type: none"> ● 2018年に「情報操作との闘いに関する法律」を制定。 →選挙期間3ヶ月前から、選挙に関する偽情報について申告があった場合に裁判官が48時間以内に送信防止の判断を行う。表現の自由・報道の自由の侵害や短期間での判断の困難性の懸念。
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> ● 2017年に「ネットワーク執行法」を制定。 →24時間又は7日間以内にプラットフォーム事業者は情報の違法性を判断し削除する義務。 対象コンテンツが広く、高額の過料・判断の困難性から過剰削除の懸念。
マレーシア	<ul style="list-style-type: none"> ● 2018年に前政権下で「フェイクニュース対策法」が制定されたものの、政権交代後廃案に。恣意的運用への懸念。

<米国の例>

- 2016年12月に実施された米国大統領選挙の際、民主党クリントン候補の評価を貶める目的で、共和党トランプ候補を支持する陣営や外国から偽情報が発信・拡散され、大統領選挙の結果に影響があったといわれている。
 - 例えば、「ローマ教皇がドナルド・トランプ支持を表明する声明がバチカン(ローマ教皇庁)から発表された」旨の情報が、Facebook上で約100万シェアに到達。
(→ 後日、ローマ教皇が同記事情報を否定。)

<英国の例>

- 2016年6月に実施されたEUからの離脱を問う国民投票に対して、偽情報が影響を与えたといわれている。

<フランスの例>

- 2017年5月に実施されたフランス大統領選挙において、マクロン候補が租税回避地にペーパーカンパニーや銀行口座を保有している旨の偽情報拡散が問題となった。

<ドイツの例>

- 2016年に連続発生した移民によるテロ事件に関して、事件と無関係のイスラム系難民とメルケル首相との写真が利用され、メルケル首相がテロリストと関係があったかのような偽情報拡散が問題となった。

<日本の例>

- ①災害時、②選挙時、③キュレーションサイト等において偽情報が問題となった。
 - 例えば、2016年4月の熊本地震の際、「熊本市内の動物園からライオンが放たれた」というデマがSNSで拡散。(→ 発信者は偽計業務妨害で逮捕)

Ⅲ. トラストサービスの在り方

- データの自由な流通(Data Free Flow with Trust)は、これからの成長のエンジン。
- Society5.0の実現に向けて、サイバー空間と実空間の一体化が進展し、社会全体のデジタル化を進める中、その有効性を担保する基盤として、ネット利用者の本人確認やデータの改ざん防止等の仕組みである**トラストサービス**が必要。

国の制度(電子署名法)有り

①人の正当性を確認
→ 電子署名

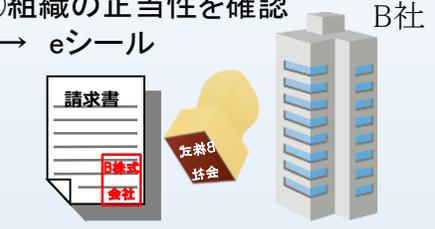
Aさん
電子契約等



制度無し

②組織の正当性を確認
→ eシール

B社
請求書
組織が発行する文書



民間の認定スキーム有り

④データの存在証明・非改ざんの保証
→ タイムスタンプ

公文書 税務書類 契約書



制度無し

③データの送信元(モノ)の正当性を確認

IoT機器(センサー等)から
発せられるデータ



※当面は実証実験やサービス開発を民間で進め、制度化については将来的な検討課題とする。

「成長戦略フォローアップ」(令和元年6月21日閣議決定)

サイバー空間での自由で安心・安全なデータ流通を支える基盤として、データの改ざんや送信元のなりすまし等を防止する仕組み(トラストサービス)の在り方について、国際的な相互運用性の観点も踏まえ、**本年中を目途に結論を得て、速やかに制度化を目指す。**

具体的なニーズと課題が顕在化しているタイムスタンプ、eシール、リモート署名について取組の方向性を提示。

現状・課題

取組の方向性

○データの存在証明・非改ざんの保証の仕組み(タイムスタンプ)

- 民間の認定スキームの下で、一部の分野を除き、利用が十分に広がっていない。
→ 電子データと紙による保存を併存している実態があり、保存コストを要している。

- タイムスタンプ事業者に対する国としての認定制度を創設。

○組織の正当性を確認できる仕組み(eシール)

- 請求書や領収書等について、企業が電子的に発行したことを簡便に保証する仕組みがない。
→ 企業内の業務や企業間の取引における電子化が進まず、業務効率化の妨げとなっている。

- eシールの認証事業者に対する国の基準に基づく民間の認定制度を創設。

○人の正当性を確認できる仕組み(電子署名)

- クラウドを活用したリモート署名など最新の技術に制度が十分に対応しきれていない部分が存在。
→ 電子署名の利用が伸びていない。
- リモート環境で本人だけが安全に署名できるための技術的な要件について民間団体で検討中。

- リモート署名の電子署名法上の位置づけについて検討。

- 上記に加え、電子文書の送受信・保存について規定している法令との関係で有効な手段として認められるトラストサービスの要件を明示するよう、所管省庁への働きかけを行う。

検討体制

プラットフォームサービスに関する研究会

- ・ プラットフォーム事業者による利用者情報の適切な取扱いの確保の在り方等を検討
- ・ 総合通信基盤局長とサイバーセキュリティ統括官が共同で開催

トラストサービス検討ワーキンググループ

- ・ 我が国におけるトラストサービスの在り方について、国際的な動向も踏まえつつ検討

構成員等

(構成員)	手塚 悟(主査)	慶應義塾大学 環境情報学部 教授
	宮内 宏(主査代理)	宮内・水町IT法律事務所 弁護士
	新井 聡	株式会社エヌ・ティ・ティ ネオメイト ITビジネス本部 プラットフォームサービス推進部電子認証サービス担当 主査
	小笠原 弘貴	株式会社エヌ・ティ・ティ・データ セキュリティ技術部 サイバーセキュリティ統括部 ソリューション担当 課長
	小川 博久	日本トラストテクノロジー協議会 運営委員長
	楠 俊樹	株式会社三井住友銀行 事務統括部 上席推進役
	繁戸 和幸	株式会社安井建築設計事務所 執行役員 ICT・環境領域統括 ICT室長
	柴田 孝一	セイコーソリューションズ株式会社 DXソリューション統括部 部長
	渋谷 秀人	富士通株式会社 金融ビジネス本部 金融デジタル営業統括部 イノベーション戦略部 シニアエキスパート
	袖山 喜久造	SKJ総合税理士事務所 所長
	谷 幹也	日本電気株式会社 セキュリティ研究所 所長
	西山 晃	セコムトラストシステムズ株式会社 プロフェッショナルサポート1部 担当部長
	中村 信次	株式会社日立製作所 公共イノベーションビジネス推進本部 公共戦略企画部 部長
	宮崎 一哉	トラストサービス推進フォーラム 副会長

(オブザーバ) 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室、法務省、経済産業省、一般財団法人日本情報経済社会推進協会(JIPDEC)

スケジュール

2019年												2020年	
1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1~2月	
関係者ヒアリング・課題の検討			論点整理			パブコメ		▲ 中間 取りまとめ	制度化の在り方について検討		▲ 最終 取りまとめ案	パブコメ ※	最終 取りまとめ ※

※プラットフォームサービスに関する研究会としてまとめて実施

- 今後は、政府をはじめ関係者において、可能なものから順次取組を進めていくことが適当。特に制度整備に係る事項については、総務省において速やかに対応を行うことが適当。また、プラットフォーム事業者においても、利用者からの期待を踏まえて、その影響力の大きさに相応した役割を適切に果たすことを期待。
- さらなるICTの進展とともにグローバル化・ボーダレス化の拡大が見込まれる中、プラットフォームサービスが電気通信分野においてプレゼンスを高めていくことが予想されるとともに、プラットフォームサービス・ビジネスの急速な進展・多様化に伴い、これまで想定されなかった新たな検討課題を惹起させることも考えられる。
- 引き続き、総務省においては、プラットフォームサービスを巡る市場動向が電気通信分野に及ぼす影響や環境変化、国際動向を注視するとともに、必要に応じ、政策対応の在り方について不断の見直しを行い、利用者が安心・信頼してプラットフォームサービス及び電気通信サービスを利用できるよう努めていくことが適当。