

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

目次

| | |
|---|----|
| はじめに..... | 3 |
| 第1章 利用者情報の適切な取扱いの確保について..... | 5 |
| 第1節 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方策の在り方..... | 5 |
| 1. 整理に当たっての基本的視点..... | 5 |
| 2. 具体的な方策の在り方..... | 7 |
| 第2節 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..... | 11 |
| 1. 整理に当たっての基本的視点..... | 11 |
| 2. 今後の検討の具体的な方向性..... | 12 |
| 第2章 フェイクニュースや偽情報への対応..... | 14 |
| 第1節 フェイクニュースや偽情報への対策の必要性及び目的..... | 14 |
| 第2節 フェイクニュースや偽情報の現状等..... | 16 |
| 1. 「フェイクニュース」の定義及び分類..... | 16 |
| 2. フェイクニュースや偽情報の具体的事例..... | 19 |
| 第3節 諸外国におけるフェイクニュースや偽情報への対応状況..... | 20 |
| 1. 米国..... | 20 |
| 2. 欧州連合（EU）..... | 21 |
| 3. 英国..... | 24 |
| 4. フランス..... | 24 |
| 5. ドイツ..... | 25 |
| 6. マレーシア..... | 26 |
| 7. シンガポール..... | 26 |
| 8. 台湾..... | 27 |
| 第4節 諸外国における関係者の取組状況..... | 27 |
| 1. 諸外国におけるプラットフォーム事業者の取組..... | 27 |
| 2. 諸外国におけるファクトチェックの取組..... | 32 |
| 第5節 我が国における関係者の取組状況..... | 32 |
| 1. 我が国におけるプラットフォーム事業者の取組..... | 32 |
| 2. 我が国におけるファクトチェックの取組..... | 34 |

| | |
|---|----|
| 3. 我が国におけるネットメディアの取組..... | 35 |
| 第6節 我が国におけるフェイクニュースや偽情報への対応の在り方..... | 35 |
| 1. 自主的スキームの尊重..... | 35 |
| 2. 我が国における実態の把握..... | 36 |
| 3. 多様なステークホルダーによる協力関係の構築..... | 37 |
| 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 | 38 |
| 5. 利用者情報を活用した情報配信への対応..... | 42 |
| 6. ファクトチェックの推進..... | 43 |
| 7. ICT リテラシー向上の推進..... | 44 |
| 8. 研究開発の推進..... | 47 |
| 9. 情報発信者側における信頼性確保方策の検討..... | 48 |
| 10. 国際的な対話の深化..... | 49 |
| 第3章 トラストサービスの在り方..... | 51 |
| おわりに..... | 52 |

はじめに

本研究会は、IoT（Internet of Things:モノのインターネット）、ビッグデータ、AI（Artificial Intelligence:人工知能）などの新たな技術の普及に伴い、情報通信が我が国の経済・社会活動、国民生活の基盤として重要な役割を果たすようになりつつある中で、これまでのネットワーク構造やサービスを前提とした電気通信分野における競争ルールや基盤整備、消費者保護の在り方についての見直しが急務になっていることを踏まえて、2018年8月に情報通信審議会に諮問した「電気通信分野における競争ルール等の包括的検証」の一環として、同年10月に立ち上げられたものである。

近年、情報通信技術（ICT）の進展が、従来の産業・ビジネスのバリューチェーンの各要素の分離（モジュール化）、ひいては市場のレイヤ構造化をもたらし、これにより、多様なサービスを提供するサプライヤー及びそれらのサービスを楽しむユーザの双方が利用する基盤としての機能を有するプラットフォームレイヤがビジネスの拡大に重要な役割を果たすようになり、同機能を提供する事業者（以下「プラットフォーム事業者」という。）が市場プレゼンスを増大させるようになっている。

プラットフォームサービスは今日、利用者に多くの便益をもたらしており、また、イノベーションの基盤としての役割を担うようになっている一方で、その普及・拡大による多様な環境変化に伴い、様々な課題や懸念も生じつつある。

本研究会では、2019年4月に、それまでの議論を踏まえ、プラットフォームサービスの拡大に伴う政策対応上の主要論点と基本的方向性に係る提言を中間報告書として公表したところである。また、同中間報告書において、引き続き研究会において、政策対応上解決すべき課題を洗い出し、具体的な整理について最終報告書として取りまとめることが適当としたところである。

同中間報告書の公表以降、利用者情報の適切な取扱いの確保の在り方及びフェイクニュースや偽情報への対応の在り方については、本研究会において、また、トラストサービスの在り方については、同年1月に本研究会の下に設置したトラストサービス検討ワーキンググループにおいて、それぞれ有識者、国内外のプラットフォーム事業者その他の関係者から累次にわたるヒアリングを実施し、主要課題の検討及び論点の整理のための議論を重ねてきたところである。

本最終報告書は、これまでの検討結果を踏まえ、それぞれのテーマについて、具体的な方策の在り方や今後の検討の具体的な方向性を示すものである。

第1章 利用者情報の適切な取扱いの確保について

利用者情報の適切な取扱いの確保に係る方策の在り方については、中間報告書において、政策対応上の主要論点と基本的方向性が示されるとともに、今後の検討の進め方として、次の事項を中心に、政策対応上解決すべき課題を洗い出し、具体的な整理について最終報告書として取りまとめることが適当であるとされたところである。

- 「① 利用者情報の適切な取扱いの確保に係る政策対応に関し、国外プラットフォーム事業者が我が国の利用者を対象として通信サービスを提供する場合における、電気通信事業法に定める通信の秘密の保護規定の適用、及び、その履行確保に係る共同規制的なアプローチを含めた適切な方策の実現のための法整備等に向けた整理
- ② 電気通信サービス・機能とプラットフォームサービス・機能の一体化や連携・融合の進展を踏まえ、通信の秘密・プライバシーの保護の観点からの規律（ガイドライン等）の適用範囲・対象の見直し・明確化に向けた整理」

本研究会では、中間報告書の取りまとめ以降、情報通信審議会電気通信事業政策部会の下に設置された「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証に関する特別委員会グローバル課題検討ワーキンググループ」との合同によるヒアリングも実施した上で、主要課題の検討及び論点の整理のための議論を重ねてきたところであり、これらの議論を踏まえて、以下、各論点について、整理に当たっての基本的視点及び具体的な方策の在り方、又は、今後の検討の具体的な方向性を示したものである。

第1節 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方策の在り方

1. 整理に当たっての基本的視点

国外に拠点を有するプラットフォーム事業者がインターネットを介し国境を越えてビジネスを拡大し、今後とも多様なサービスの展開が見込まれる中、我が国の利用者が安心してこれらのサービスを利用できるようにするためには、我が国の利用者を対象とするサービスであればサービスの提供主体が国内事業者であるか国外事業者であるかにかかわらず通信の秘密の保護規定について等しく適用することが必要と考えられる。

また、国外事業者に通信の秘密に係る規律を及ぼす場合、我が国の利用者の保護が十分に図られるようにするためには、これら事業者による当該規律に従った適切な取扱いの確保が図られることが重要である。したがって、その履行を確保するための担保措置を設けることが必要と考えられる。具体的には、国内における電気通信サービス及び電気通信事業者に対する規律とのイコールフットディングの確保も念頭において、現行の電気通信事業法における国内事業者に対する担保措置と同様の行政規律を及ぼすことが適当と考えられる。

もっとも、電気通信事業法における通信の秘密の保護規定に係る行政規律を外国にある者に対して執行しようとする場合、当該外国の主権に抵触し得ることとなるため、法執行（執行管轄権）の観点で課題が生じること、また、国外事業者に対する刑事罰についても同様の課題があることから、検討に当たってはこれらの点に留意する必要がある。

次に、通信の秘密の保護規定及び同規定に係る行政規律の執行や運用に当たっては、個々の電気通信事業者によって提供するサービスの形態、取り扱う通信の秘密に係る情報の種類や規模、利用形態が異なることから、各事業者において、それぞれの状況に応じた適切な対応が図られるようにすることが必要である。

なお、各事業者による自律的な対応に資するための指針として、総務省では従来から「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」及び同解説を策定・公表するとともに、環境の変化に応じて、その都度、適時適切かつ柔軟に当該ガイドラインを改定してきたところである。

多様かつ急速に環境が変化する情報通信分野において、通信の秘密に係る規律の円滑な履行確保を実現するには、各電気通信事業者による通信の秘密に係る情報の適切な取扱いを確保するための具体的な取組・対応を促すとともに、その取組が十分に機能しなかった場合には行政当局が関与する（行政処分を課す）ことが適当と考えられる。

今後、こうしたアプローチを効果的に機能させ、国内事業者のみならず、国外事業者も含めて、各事業者において適切に通信の秘密の保護に係る取組・対応が図られるようにするとともに、事業者に対する萎縮効果を防止する観点から、行政当局がどのような場合に事業者の取組・対応が不十分であると判断す

るのか（行政処分の発動の基準等）についての透明性及び予見可能性を高めることも重要と考えられる。

また、各電気通信事業者と行政当局との間の対話・意思疎通の充実も、透明性及び予見可能性の向上のために有効と考えられる。

2. 具体的な方策の在り方

(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

今日国外のプラットフォーム事業者のプレゼンスが増大し、多くの利用者がこれらの事業者が提供するプラットフォームサービスを利用している状況や国外のプラットフォーム事業者による利用者情報の大量流出事案が相次いでいる状況に鑑みると、国外の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がなされなければ、利用者が安心してサービスを利用することができなくなり、ひいてはプラットフォームサービスに対する利用者の信頼の確保が図られず、プラットフォームを通じた多様なサービスの普及による電気通信の健全な発展と国民の利便の確保に支障が生じ得ると考えられる。

したがって、我が国の利用者を対象にサービスを提供する場合には、提供主体が国内か国外かにかかわらず等しく通信の秘密の保護に係る規律を及ぼすことにより、我が国の利用者の利用者情報の適切な取扱いが確保されるようにすることが適当である。また、国内外の事業者間の公平性を確保し、イコールフットイングを図る観点からも、国内事業者か国外事業者にかかわらず、通信の秘密の保護に係る規律が等しく及ぶようにすることが適当である。

具体的には、国外事業者が、我が国の利用者を対象としてウェブメールやインスタント・メッセージなど電気通信役務に相当する役務を提供する場合、電気通信事業法に定める通信の秘密の保護に係る規律が及ぶよう所要の措置を講ずることが適当である。

(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

上記（１）のとおり、国外事業者に通信の秘密の保護に係る行政規律が及ぶよう所要の措置を講じた場合、その履行を確保するための担保措置として、国内事業者に対する規律と同様に、これら事業者に対する通信の秘密の保護に係る行政処分の執行を確保することが必要である。

具体的には、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には、総務大臣はこれら事業者に対する行政処分（業務改善命令）を発することができる（第 29 条第 1 項第 1 号参照）ようにすることが適当である。

（３）国内代表者等の指定等

上記（２）のとおり、電気通信事業法における通信の秘密の保護規定に係る業務改善命令を外国にある者に対して発しようとする場合、当該外国の主権に抵触し得ることとなるため、法執行（執行管轄権）の観点で課題が生じ得る。

そこで、執行管轄権の課題を考慮の上、国外事業者に対する業務改善命令に係る文書の送達先を国内とすることにより当該事業者に対して通信の秘密の保護に係る業務改善命令の効果を確実に及ぼすため、国内における代表者又は代理人（以下「国内代表者等」という。）を介して、国内での当該業務改善命令を確実に執行することとするほか、法執行の実効性強化のための所要の措置を講ずることが適当である¹。

具体的には、国外事業者による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に、総務省においてその実態を把握し、必要に応じて、再発の防止や是正のための適切な措置を講じるよう求めるなど、上記（２）の業務改善命令を国外事業者に確実に執行する観点から、国外事業者に対して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等を指定しなければならないこととすることが適当である。また、通信の秘密の漏えいその他総務省令で定める重大な事故が発生した場合、総務大臣に報告することとする（第 28 条参照）とともに、法の執行に必要な限度で、報告徴収等ができることとする（第 166 条参照）ことが適当である。

¹ 本研究会においては、我が国の利用者を対象としてサービスを提供する国外事業者に対する規律の在り方については、電気通信事業法に限らない課題であることにも留意する必要がある旨の指摘もあった。

(4) 刑事罰に代替する措置の検討

電気通信事業法においては、例えば、通信の秘密の保護に係る業務改善命令に違反した場合の刑罰規定（第 186 条第 3 号）など、電気通信事業者が業務改善命令に違反した場合の刑罰規定及び両罰規定（第 190 条）を設け、行政規律の実効性の確保を刑罰面から担保している。また、電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密を侵した者を処罰する規定（第 179 条）及び両罰規定により、通信の秘密を保護するための規定の実効性についても刑罰面から担保しているが、国外事業者に対してこれらの刑事罰を実効的に適用することは、執行管轄権の観点等から困難があり、慎重な検討を要すると考えられる。

しかしながら、国外事業者に対する刑事罰の適用の困難性により通信の秘密の保護の担保が不十分となることは法執行の実効性の観点から適当ではない。そこで、刑事罰に代替する担保措置として、利用者利益の保護の観点も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ことが適当である。

(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

情報通信分野においては、新たな技術の進展や急速な市場構造の変化等により、今後とも通信の秘密に係る情報を含む利用者情報を活用したサービスが、電気通信事業者によって次々に提供されることが想定される。各電気通信事業者がこれらのサービスの提供に当たって取り扱うこととなる通信の秘密に係る情報については、個々の事業者によって提供するサービスの形態、取り扱う通信の秘密に係る情報の種類や規模、利用形態が異なることから、各事業者において、それぞれの状況に応じて自律的に適切な対応が図られることが必要である。

電気通信事業者による適切な対応が図られることを担保するためには、当該事業者の業務の方法に関し通信の秘密に係る情報の取扱いが不適切であるなど、自律的な対応が十分に機能せず、通信の秘密の確保に支障があると認められる場合には、行政当局が上記（2）の業務改善命令を機動的に発動することにより、利用者が安心して電気通信サービスを利用できるよ

うにすることが重要である。

しかしながら、市場環境のグローバル化や新たな技術の進展により電気通信事業者が提供するサービスの多様化や複雑化等が進みつつある中で、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につながるなどの懸念もあり得る。したがって、こうした萎縮効果を防止する観点から、また、通信の秘密の確保に係る行政当局の考え方を明らかにすることにより、利用者が安心して電気通信サービスを利用できるようにする観点から、業務改善命令の発動に当たっての透明性及び予見可能性を高めるための措置を講ずることが適当である。

具体的には、電気通信事業法第29条第1項第1号において「電気通信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」と認められるときは、業務改善命令を発することができると規定されているところ、どのような場合に、各事業者の取組が十分機能していないとして、行政当局が業務改善命令を発動するのか等についての一定の基準や事例を法執行に係る指針として策定・公表²することが適当である。

なお、同指針において定める電気通信事業者による対応として不十分なケース（業務改善命令が発動され得るケース）としては、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）が利用者にわかりやすく示されていないなど透明性の確保が十分に図られていない場合や、通信の秘密に係る情報の管理態勢・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し得ると考えられ、これらの点を含めて業務改善命令の発動に係る基準を示すことが適当である。

（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することが適当である。すなわち、各電気通信事業者にとっては、上記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。他方、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

² 本研究会においては、法執行に係る指針の策定・公表に当たっては、国際的な調和に留意しつつ、外国語版の策定などの対応も求められる旨の指摘があった。

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、行政当局においては、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。

第2節 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. 整理に当たっての基本的視点

電気通信サービスは、5Gの普及に伴い、今後さらにAIやIoTなどの最新技術を駆使したものに変遷・進化していくとともに、電気通信事業者とプラットフォーム事業者との協業や連携・融合が進み、市場環境も一変していくことが想定される。

こうした変化に伴い、多様な電気通信サービスを通じて取得・活用される通信の秘密に係る情報を含む利用者情報についても、例えば、より多くの種類の情報が、より頻繁に、かつ、より多くの事業者間で共有・活用されるようになるなど、その取扱いが質・量ともに深化・拡大していくことが想定される。

通信の秘密に係る情報の取扱いに当たっては、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いて、利用者の同意を取得することが必要とされており、また、当該同意は、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ところ、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」が課題となりつつある。

また、スマートフォンやタブレットなどの通信端末の位置情報や、ウェブ上の行動履歴、特に、利用者の端末から発せられ、または、利用者の端末に蓄積される端末IDやクッキーなどの端末を識別する情報等（以下「端末情報」とい

う。)については、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やビジネスにおいて活用されることが考えられる一方、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となりつつある。

2. 今後の検討の具体的な方向性

(1) いわゆる「同意疲れ」への対応

いわゆる「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るようになり、また、その活用の方法が複雑かつ多岐にわたるようになり、さらに、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ものと考えられることから、こうした事情を踏まえて、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ことが必要である。

(2) 端末情報の取扱い

インターネットを取り巻く環境が進化すればするほど、今後、通信の秘密に係る情報に該当するか否かにかかわらず、端末情報をはじめ多様な利用者情報の取得・活用ニーズが一段と高まっていくことが想定される中、利用者の利便性と通信の秘密やプライバシー保護とのバランスを適切に確保することが一層重要になっていくものと考えられる。

このため、端末情報の適切な取扱いを確保することにより、利用者が自らの端末を用いて安心して電気通信サービスやプラットフォームサービスを利用できるようにすることは、利用者の保護及びこれらサービスの利活用の促進の観点から重要な課題であり、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、欧州のe プライバシー規則(案)の議論等も参考にしつつ、今後引き続き検討を深めることが必要である。

その際、必要に応じ、これまで総務省において策定してきた指針等（電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン、位置情報プライバシーレポート、スマートフォン・プライバシー・イニシアティブ等）の改廃・統合を含めて対応することが適当であるほか、今後のさらなるAIの活用やIoT化の進展に伴い、電気通信分野における市場構造やデータ流通環境が大きく変化することが想定される中で、通信の秘密に係る基本理念を維持しつつ、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置いて、具体的な検討を進めていくことが適当である。

第2章 フェイクニュースや偽情報への対応

インターネット上のフェイクニュースや偽情報（以下「偽情報」という³。）への対応については、中間報告書において、以下の記述の点に関して今後さらに政策対応上解決すべき課題を洗い出し、具体的な整理について最終報告書として取りまとめることが適当であるとされたところである。

「③ フェイクニュースや偽情報に係る政策対応に関し、民間部門における自主的な取組を基本として、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、プラットフォーム事業者の役割の在り方にも留意して検討を深めるなど、具体的な施策の方向性の検討に向けた整理」

本研究会では、中間報告書の取りまとめ以降、海外の取組状況について幅広く把握するとともに、ファクトチェック推進団体、有識者、ネットメディア、国内外のプラットフォーム事業者から累次にわたってヒアリングを実施した上で、主要課題の検討及び論点の整理のための議論を重ねてきたところであり、以下、これらの議論を踏まえて、政府及び関係者が実施すべき取組・対応の方向性を示すものである。

第1節 フェイクニュースや偽情報への対策の必要性及び目的

近年、欧米諸国を中心に、インターネット上での偽情報の流通の問題が顕在化しており、これらの国々では、偽情報への対策が進みつつある。

偽情報に関しては、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（例えばデマや流言飛語など）が人々の間の口コミ等で拡散される事例はこれまでも存在したが、ソーシャルネットワーキングサービス（以下「SNS」という。）等のプラットフォームサービスには次のような固有の特性があり、そのことがインターネット上において偽情報を顕在化させる一因になっていると考え

³ 後述するとおり、「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はないことに留意が必要である。本報告書の検討対象としては、インターネット上に流通する情報に限定するものの、「フェイクニュース」の多義的な側面を捉えて検討を深める観点から、政治・選挙に係る情報に限らず、災害、健康・医療情報に係る情報なども広く含めて対象とするほか、「偽情報（disinformation）」（＝何らかの意図性を持った虚偽の情報）及び「誤情報（misinformation）」（＝単なる誤った情報）を含め、また、ニュースの形式を持たない情報や、部分的に不正確、根拠が不明、ミスリードな情報も含めるなど、対象範囲を限定せずに検討するものとし、諸外国政府の政策文書等では「fake news（フェイクニュース）」ではなく「disinformation（偽情報）」が用いられることが多い点も踏まえ、これらの検討対象を単に「偽情報」と表記するものとする。

られる。

- ① SNS では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、偽情報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⁴
- ③ 偽情報は、SNS 上において正しい情報よりもより早く、より広く拡散する特性があること⁵や、SNS 上の「ボットアカウント⁶」が拡散を深刻化させていること⁷
- ④ 自分と似た興味・関心・意見を持つ利用者が集まるコミュニティが自然と形成され、自分と似た意見ばかりに触れてしまうようになる（＝「エコーチェンバー」）、パーソナライズされた自分の好み以外の情報が自動的にはじかれてしまう（＝「フィルターバブル」）などの技術的な特性があること⁸
- ⑤ 各利用者の利用者情報の集約・分析によって、個々の利用者の興味や関心に応じた情報配信（例：ターゲティング広告）が可能であるなど、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

プラットフォーム上において多くの不確かな情報や悪意のある情報が容易に流通・拡散することは、利用者が多様な情報をもとに物事を正確に理解して適切な判断を下すことを困難にし、結果として、利用者が安心・信頼してプラットフォームサービスを利用することができなくなる、また、利用者の知る権利が阻害されるのみならず、利用者直接的な損害を与え得るなど、利用者にとって様々な不利益が生じるおそれがある。

⁴ 2018 年度における主なソーシャルメディア系サービス・アプリ等の利用率は、LINE：82.3%、Twitter：37.3%、Facebook：32.8%、Instagram：35.5%、TikTok：10.3%、YouTube：75.7%。

また、2018 年度におけるテキスト系ニュースサービスの利用率は、紙の新聞：50.7%、新聞社の有料ニュースサイト：2.5%、新聞社の無料ニュースサイト：12.4%、ポータルサイトによるニュース配信：66.3%、ソーシャルメディアによるニュース配信：38.7%、キュレーションサービス：16.0%。

（総務省情報通信政策研究所 「平成 30 年度 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」2019 年 9 月）

⁵ Vosoughi 助教授らが Twitter 上の情報を利用して行った研究によると、「事実は 1000 人以上にツイートされるのは稀だが、誤情報はもっと多くの人にツイートされた」「最初の投稿がリツイートされるまでの速さは誤情報のほうが 20 倍速く、1500 人に届くまでにかかる時間も事実より 6 倍も速い」などの調査結果が示された。（science 2018 年 3 月）

<https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146>

⁶ 人間ではなく機械により自動的に投稿を行うアカウント。

⁷ Stella らの研究によると、2017 年のカタルーニャ地方独立の住民選挙に関して、Twitter 上でボットアカウントからハブユーザ（影響力の高いアカウント、インフルエンサー）を狙って情報を拡散している例が見られた。（PNAS 2018 年 12 月）

<https://www.pnas.org/content/115/49/12435>

⁸ 読売新聞社による全国世論調査によると、インターネットなどを利用するとき、「自分と近い意見や考え方」に接する方が多い人：59%、「自分と異なる意見や考え方」に接する方が多い人：22%（読売新聞 2019 年 10 月 14 日朝刊 2 面）

このほか、選挙の候補者等に関する不正確な情報が流布されることなど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歪められたり、政治的分断が深まるおそれや、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たりするおそれなども考えられる。

後述のとおり、米国や欧州においては実際に偽情報が選挙時において大きな社会問題に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得ることを念頭に、今後の対策を検討すべきであると考えられる。この点、特に SNS を始めとするプラットフォームサービスは、経済活動や国民生活などの社会基盤になりつつあり、情報流通の基盤にもなっていることから、また、上記のプラットフォームサービスの特性が偽情報の生成・拡散を容易にし、偽情報を顕在化させる一因となっていると考えられることから、特にこうしたプラットフォーム上の偽情報への適切な対応が求められる。

なお、検討に当たっては、先行する欧米等の事例を参考にするほか、我が国においてどのような偽情報の流通が問題になり得るのか、我が国における現状を踏まえた上で、とるべき取組・対応について検討することが適当である⁹。

上記の点を踏まえ、次節以降では、まず諸外国及び我が国における偽情報の現状等を確認し、次に諸外国において先行して行われている対応の状況を参照し、さらに我が国におけるこれまでの偽情報への対応の状況を踏まえて、今後我が国においてとるべき取組・対応及びその方向性を示すこととする。

第2節 フェイクニュースや偽情報の現状等

1. 「フェイクニュース」の定義及び分類

我が国では一般的に「フェイクニュース」という言葉が報道等で利用されることが多いが、「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、また、諸外国の政府の政策文書等では「disinformation（偽情報）」や「misinformation（誤情報）」という表現が用いられることが多い。

⁹ 偽情報の類型・性質は多様であり、例えば、安全保障に関わる情報への対応と単なる誤情報への対応では、求められる対策の在り方も異なり得る。この点、本研究会においては、国家安全保障の確保や選挙の安全ではなく、インターネット空間の信頼性を高め、我が国の利用者が安心・信頼してプラットフォームサービスや電気通信サービスを利用できるようにすることを主な目的として検討を行うものであることに留意が必要である。

例えば、後述の欧州委員会の政策文書（Tackling online disinformation : a European Approach）では、「disinformation」について「検証可能な、虚偽又は誤解を招く情報で、経済的利益を得るため又は公共を欺くことを目的として生成、表示、拡散され、それによって公共への損害が生じ得るもの」と定義している¹⁰。

また、「フェイクニュース」や偽情報を流通させる目的や当該情報に含まれる誤りの程度（分量・誤りの部分など）によって利用者に与える影響も異なり得るところであり、海外の一部においてはこうした点についての分類を試みる取組があるものの（次頁の取組事例を参照。）、国際的に確立した分類の考え方があるわけではない¹¹。

このほか、例えば、

- ・インターネット上の情報に限られるのか、あるいは、それ以外のメディアにおける情報も含む概念であるのか
- ・ニュースの形式に限定されるのか、あるいは、それ以外の単なる情報も含むのか
- ・政治的・経済的・個人的な利益を得ることを目的とするなど、何らかの意図をもった情報に限るのか、あるいは、単なる誤った情報を含むのか
- ・明確に虚偽である情報に限られるのか、あるいは、部分的に不正確、根拠が不明、ミスリードであるといったケースも該当するのか

といった点についてはそれぞれの場合でまちまちに用いられているのが現状であるなど、「フェイクニュース」の対象範囲についても、統一的な考え方はないことに留意が必要である。

¹⁰ このほか、例えば、英国議会下院デジタル・文化・メディア・スポーツ（DCMS）特別委員会の報告書では、「disinformation」について「害を及ぼす目的又は政治的、個人的若しくは金銭的な利益のために、人々を欺き誤解を生じさせることを意図した虚偽の情報及び/又は操作された情報を意図的に作成・共有すること」と定義しており、「misinformation」については「意図せずに誤った情報を共有すること」と定義している。また、英英辞典の「Cambridge Dictionary」では、「fake news」について「インターネットやその他のメディア上で拡散される、一見ニュースのようなストーリー。政治的な影響を与えることを目的とするか、あるいはジョークとして作られる。」と説明されており、「disinformation」については「人々を欺く目的で拡散される誤った情報。」と定義されている。

¹¹ フェイクニュースとして情報を流通させる目的や情報の誤りの質的・量的な違いを分類しようとする取組も、一部の政府機関や非営利団体において行われている。例えば、アメリカの非営利団体「First Draft」では7つに、英国議会下院 DCMS 特別委員会の中間報告書では6つに、欧州の非営利団体 EAVI の授業用教材では10に、フェイクニュースを分類しているなどの取組例がある。

《参考1》「フェイクニュース」の分類の取組事例：「フェイクニュースという言葉を使わず考えてみよう — 10種類の情報区分」(Beyond 'fake news' - 10 types of misleading news)¹²

「フェイクニュース」という言葉を使わず考えてみよう

10種類の情報区分

| | | |
|--|---|--|
| プロパガンダ  <ul style="list-style-type: none"> 政府、企業、NPOなどが、人の意識や価値感、知識に影響を与えるための手段 感情に訴えてくる 利益になることもあれば、害を及ぼすこともある | 党派的情報  <ul style="list-style-type: none"> イデオロギー的で事実の解釈を含むが、中立を装っている 自分たちに都合の良い事実を強調し、それ以外は取り上げない 感情的で情熱的な言葉を使う | 影響度 <ul style="list-style-type: none"> 場合による 低 中 高 動機 <ul style="list-style-type: none"> 金銭 政治/権力 ユーモア/冗談 情熱 (誤)情報の伝達 |
| 釣りタイトル  <ul style="list-style-type: none"> 本質から外れた、刺激的で目立つ見出し 見出しが内容を反映しておらず、誤解を与えやすい 広告収入を得るために利用される | 陰謀論  <ul style="list-style-type: none"> 恐怖や不確実さから、複雑な現実を単純化して説明しようとする 間違いだと言い明しつつも、反証すると陰謀論の信頼性が増してしまふ 専門家や当局情報を否定する | |
| スポンサードコンテンツ  <ul style="list-style-type: none"> 記事に見せかけた広告 報道機関と利害の対立を生むことがある 明示されていなければ、広告だと見抜くのは難しい | ニセ科学  <ul style="list-style-type: none"> 見せかけの環境保護活動、奇跡の治療法、ワクチンの拒否、地球温暖化の否定 正しい科学的研究を、大げさな、またはうその情報でねじ曲げる たいてい専門家の意見と矛盾する | |
| 風刺、架空の話  <ul style="list-style-type: none"> 社会批判またはユーモア 内容はさまざまで、意図が明確でないことも 事実と混同され、読者を困惑させる | 誤情報  <ul style="list-style-type: none"> 事実と間違いが入り交じったコンテンツ 情報を伝えたいと思っているが、作成者が誤りに気づいていないこともある 誤った引用、不適切に加工されたコンテンツ、誤解を招く見出し | |
| 誤報  <ul style="list-style-type: none"> 定評ある報道機関も間違えることがある 誤報はブランドを傷つけ、怒りを買う訴訟になることも 信頼できる報道機関であれば、誤りを認めてお詫りする | 偽情報  <ul style="list-style-type: none"> 人をだます目的で広く拡散する、完全なねつ造コンテンツ ゲリラマーケティング戦略、ボット、コメント、なりすましブランド 広告収入目当てか、政治的な影響を与える目的、または両方 | |
| さらに深く… | | |
| 誤った引用  事実に基づいた画像や映像、コメントが関係ない出来事や人物にひも付けられている | ミスリーディング  見出しやキャプションと内容が合っていない | |
| なりすまし  有名ブランド・人物を装ったウェブサイトやツイッターアカウント | 改ざんコンテンツ  修正または不正に加工された統計、グラフ、写真やビデオなど | |



注：影響度と動機は決定的なものではありません。あくまで議論の参考としてください。

eavi
 MEDIA LITERACY
 for CITIZENSHIP
 www.eavi.eu
 Translated by
 JCEJ

そこで、本報告書の検討対象としては、インターネット上に流通する情報に限定するものの、「フェイクニュース」の多義的な側面を捉えて検討を深める観点から、政治・選挙に係る情報に限らず、災害、健康・医療情報に係る情報なども広く含めて対象とするほか、「偽情報 (disinformation)」（＝何らかの意図性を持った虚偽の情報）及び「誤情報 (misinformation)」（＝単なる誤った情報）を含め、また、ニュースの形式を取らない情報や部分的に不正確・根拠が不明・ミスリードな情報も含めるなど、対象範囲を限定せずに検討するものとする。

¹² 日本ジャーナリスト教育センター (JCEJ) が EAVI の許可を得て邦訳・公開している日本語版。

<http://jcej.hatenablog.com/entry/2019/03/27/104845>

http://jcej.info/lib/BeyondFakeNewsPoster_JP_v1.pdf

2. フェイクニュースや偽情報の具体的事例

諸外国においては、以下の主な具体的事例のとおり、偽情報の流通が問題になったことがある。

- ・米国では、2016年12月に実施された大統領選挙の際、民主党クリントン候補（当時）の評価を貶める目的で、共和党トランプ候補（当時）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言われている。具体例には、「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（後日、ローマ教皇が同記事情報を否定）がSNS上で拡散されるなどの事例がある¹³。
- ・英国では、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¹⁴。
- ・フランスでは、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（当時）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の拡散が問題となった。
- ・ドイツでは、2016年に連続発生した移民によるテロ事件に関して、事件と無関係の難民とメルケル首相との写真が利用され、同首相がテロリストと関係があったかのような偽情報の拡散が問題となった。

一方、我が国においては、米国や欧州ほど大きな問題には至っていない、というのが関係者間の認識である。特に、米国や欧州では選挙時における他国からの偽情報が大きな脅威になっているところ、我が国では現時点ではそのような大きな問題は生じていない。

しかしながら、過去に我が国でも偽情報が問題となった事例は存在する。代表的な事例としては、①災害時¹⁵、②選挙時¹⁶、③キュレーションサイト等の問題¹⁷、という3つの大きな分類が挙げられるが、米国や欧州とは問題となる場面・情報の性質などが異なる点が特徴的である。

¹³ <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook>

¹⁴ <https://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-36628343>

¹⁵ 例えば、2016年4月に発生した熊本地震の直後に「動物園からライオンが放たれた」という偽情報がSNSで拡散され、発信者が偽計業務妨害で逮捕された事例などがある。

¹⁶ 例えば、2018年の沖縄県知事選の際には、「沖縄県知事選挙 2018.com」というサイトが登場し、立候補者の一人である玉城氏（現知事）を批判する真偽・出所不明の情報や動画が掲載された事例などがある。

¹⁷ 例えば、2016年、株式会社DeNAが運営するキュレーションサイト、「WELQ」において、専門家による監修がなされていない信頼性の低い医療情報に関する記事が公開されていた事例などがある。

第3節 諸外国におけるフェイクニュースや偽情報への対応状況

1. 米国

米国では、合衆国憲法修正第1条により表現の自由を手厚く保障してきた伝統もあり、偽情報への法的規制には基本的に慎重な姿勢がとられており、プラットフォーム事業者による自主的な取組が進められている。なお、インターネット上に流通する情報に関するプラットフォーム事業者の責任については、通信品位法第230条の規定があり、同条によって、プラットフォーム事業者は第三者により発信された情報を編集・削除した場合に免責されるが、同規定が自主規制のインセンティブとして機能してきたとも言われている¹⁸。

米国における偽情報への対応としては、2016年の大統領選挙時における問題を契機として、連邦議会において、以下のとおり、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てきた。

- ・2017年10～11月、上院司法委員会犯罪・テロに関する小委員会及び上下院情報常任特別委員会において、ロシアによる米国大統領選挙介入について公聴会が開催され、Facebook・Google・Twitterが証言を行い、3社から、外国勢力・テロリスト・犯罪者によるSNSの悪用を防ぐための方針を新たに制定している等の説明がなされた。
- ・2018年4月、上院商業委員会・同司法委員会の合同公聴会及び下院エネルギー商業委員会において、偽情報や利用者データの不正利用などの問題に関して公聴会が開催され、Facebook（ザッカーバーグCEO）が証言を行った。同社は、データ利用についての透明性義務、利用者によるデータの管理といった面での規制にはオープンな姿勢を示す一方、行き過ぎた規制には懸念を示した。
- ・2018年9月、上院情報委員会において、米国選挙に対する外国からの干渉に関する公聴会が開催され、Twitter（ドーシーCEO）及びFacebook（サンドバーグCOO）が証人として出席し、外国勢力の選挙干渉工作や偽情報の流布に対する対策を説明した。

¹⁸ なお、2019年6月に通信品位法第230条の改正案（Ending Support for Internet Censorship Act：一定規模以上のプラットフォーム事業者が免責を受けるためには、他者の発信した情報を政治的に偏向した仕方で調整していないことについて政府機関（FTC）の認証を受けることを求める内容）が提出され、同年10月には同条の改正に関して下院通信小委員会と同消費者保護小委員会の合同公聴会が開かれるなどの議論が行われているが、表現の自由が抑制されるおそれがあるなどとして、利用者団体や業界団体から批判が寄せられている。

これらの公聴会等の動きも踏まえて、第4節で後述するとおり、米国では基本的にはプラットフォーム事業者による自主的な対応が進められている。

また、2019年5月、連邦下院議会議長（ペローシ氏）の演説を合成・改変したディープフェイク動画¹⁹がSNSで拡散し、プラットフォーム事業者により削除等の対応方針が分かれるという事態が生じた²⁰。これらの問題を受けて、ディープフェイク動画がもたらす危険についての理解を深めることを目的とし、ディープフェイク技術の使用状況について年次報告を作成することを政府に義務づける法案「Deepfake Report Act」が同年10月に上院で可決され、現在下院で審議中となっている²¹。

2. 欧州連合（EU）

欧州委員会では、ロシアによる偽情報のキャンペーンを契機として、偽情報に関する検討が行われてきた。これまでの基本的な方向性としては、民間主体との対話を重視し、行動規範の策定によりプラットフォーム事業者等の関係者に自主的な対応を求める方向で様々な取組が進められてきている。

まず、2018年4月に、欧州委員会は、政策への助言を行うために設置されたハイレベル専門家グループから2018年3月に同委員会へ提出された報告書を受けて、対処すべき問題と政策方針の提示を行う政策文書（The Communication “Tackling online disinformation: a European approach”）を作成・公表した²²。同政策文書では、偽情報対策へのアプローチとして、①透明性の向上、②情報の多様性促進、③情報の信頼性向上、④包括的解決策の形成、という4つの指針を掲げるとともに、具体的な対応策として、特に、プラットフォーム事業者、広告事業者、広告主等を含むステークホルダーが集まり、偽情報への対応のための「行動規範（Code of Practice on Disinformation）」を策定することを求めた。「行動規範」は、スポンサードコンテンツ（特に政治広告）の透明性を確保すること、偽アカウントを特定し閉鎖すること、ファクトチェック機関等が継続的に監視できるようにすること等を目的とすべきであるとされた。

その他の具体的な対応策としては、①より高い透明性、信頼性、説明能力を

¹⁹ AI技術や機械学習の技術を悪用して作り出された偽の映像

²⁰ <https://www.nytimes.com/2019/05/24/us/politics/pelosi-doctored-video.html>

²¹ <https://thehill.com/policy/cybersecurity/467462-senate-passes-legislation-to-combat-deepfake-videos>

²² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach>

なお、当該施策に関しては、欧州委員会の中で、通信ネットワーク・コンテンツ・技術総局（DG CONNECT）が主に担当している。

持つオンライン・エコシステム、②安全かつ強靱な選挙プロセス、③教育とメディアリテラシーの育成、④民主的社会の重要な要素としてのクオリティジャーナリズムへの支援、⑤戦略的なコミュニケーションを通じた、内外のフェイクニュースの脅威への対策が掲げられた。

《参考2》欧州委員会の政策文書において示された具体的な対応策²³

| 実施項目 | 主な取組項目 | |
|------------------------------------|--|--|
| 1. より高い透明性、信頼性、説明能力を持つオンライン・エコシステム | 1.1. オンラインプラットフォームによる、迅速かつ効果的な、偽情報からのユーザーの保護 | 利害関係者（オンラインプラットフォーム、広告主、広告事業者等）との協力の枠組の策定、行動規範の策定とその実施状況・効果の測定、EU規則の適用可能性の検討 等 |
| | 1.2. 偽情報に対するファクトチェック、集合知、モニタリング能力の強化 | 欧州におけるファクトチェッカーの独立ネットワークの形成支援、ファクトチェッカー及び学術研究者を支援するオンラインプラットフォーム（データの収集・分析ツール等）の提供 等 |
| | 1.3. オンラインの説明責任の強化 | eIDAS協力ネットワークによるオンラインの認証の推進 等 |
| | 1.4. 新技術の活用 | 新技術利用・各種ツールの開発に対するHorizen2020プログラムの最大限の活用、追加的支援策の検討、等 |
| 2. 安全かつ強靱な選挙プロセス | 民主主義に関する対話イベントの開催、サイバー攻撃及び偽情報による選挙プロセスへのリスクの管理に関する加盟国との対話、NISとの連携 等 | |
| 3. 教育とメディアリテラシーの育成 | ファクトチェッカーや市民団体による教材提供の支援、EU関係機関やその取組との連携、デジタル人材教育との連携 等 | |
| 4. 民主的社会の重要な要素としてのクオリティジャーナリズムへの支援 | クオリティジャーナリズムに対する各加盟国の援助策の情報整理・データベース化、クオリティジャーナリズム活動の募集、ジャーナリスト育成や商品・サービスのイノベーションに対する支援、技術開発やプラットフォーム整備プロジェクトへの追加的支援、メディア向けツールキットの提供 等 | |
| 5. 戦略的なコミュニケーションを通じた、内外の偽情報の脅威への対策 | 欧州対外行動庁（EEAS）との連携、EC及びEEASのもつ知見のEUの他機関への展開、外国政府による偽情報・ハイブリッド妨害に対抗するための対応や仕組を発展させるための選択肢検討、戦略コミュニケーション能力等に関する報告 等 | |

2018年9月には、前述の政策文書を受けて、欧州委員会により、5分類15項目からなる「行動規範」が策定・公表され、同年9月から10月にかけて、Facebook、Google、Twitter、Mozillaの4事業者と、プラットフォーム事業者関連又は広告事業者関連の8団体が同行動規範に同意する署名を行い、行動規範を実施するためのロードマップを策定・公表した。また、2019年5月には、Microsoftも行動規範への同意署名及びロードマップの策定・公表を行った。

²³ 第8回事務局資料より引用

《参考3》偽情報に関する行動規範 (Code of Practice on Disinformation) ²⁴

| 分類 | 項目 |
|----------------|--|
| 広告配置の監視 | 1. 不正確・虚偽の広告や収益化のインセンティブを防ぐためのポリシー・プロセスを設ける |
| 政治的広告及び論点広告 | 2. すべての広告は、編集されたコンテンツと明確に区別されることができなければならない 3. 政治的広告に関する開示を可能にする |
| | 4. 論点に関する広告を開示する方法を工夫する |
| サービスの完全性 | 5. 自動化されたbotの特定と誤用に対する明確なポリシーを策定する 6. 自動化されたシステムの使用を認めない場合におきポリシーを策定し、公表する |
| 消費者のエンパワー | 7. 虚偽の可能性のある情報に接した際、十分な情報に基づいて決定することを支援する製品、技術等に投資する 8. 検索、フィードなどの自動的に順位付けする配信システムにおいて、信頼すべき情報の優先順位を高める技術的手段に投資する 9. 公共の利益に関する話題について、多様な視点を得やすくするためのツールや機能に投資する 10. メディアリテラシーの向上に関する取組を支援するため、市民団体、政府、教育機関等とパートナーを組む 11. 消費者が特定の広告が表示されている理由を理解することを助けるツールを、市場が取り込むことを促進する |
| 研究コミュニティのエンパワー | 12. 偽情報の追跡及びその影響の理解に関する、誠意ある独立した取組を支援する 13. 自社プラットフォームにおける偽情報及び政治広告に関する誠意ある研究を禁止又は抑制しない 14. 偽情報及び政治広告に関する研究を促進する 15. 学術機関、ファクトチェック・コミュニティ、関係事業者による議論を促進するイベントを毎年開催する |

2019年5月に欧州議会選挙が予定されていたことから、欧州委員会は、同年1月から5月にかけて、Facebook、Google、Twitterの3社に対して行動規範に関する取組状況の提出を求め、それらに対する評価及びレポートの公表を毎月実施した。さらに、同年6月、欧州委員会は、欧州議会議員選挙が終了したことを受けて、3社の対策の成果及び欧州議会選挙の教訓に関するレポートを公表した。レポートでは、「3社の取組は欧州議会選挙における偽情報対応に貢献したが、偽情報が完全になくなったわけではなく、今後も取り組むべきことが多く残されている」「Facebook、Google、Twitterに関して、行動規範を通じて、虚偽情報への取組に改善が見られたとして、継続努力を期待」といった評価がなされた²⁵。

以上のように、欧州では、欧州委員会の策定した行動規範を通じてプラットフォーム事業者等の自主的な取組が進められるとともに、プラットフォーム事業者以外の多様な関係者が連携し、偽情報への取組・対応が行われている。

なお、欧州における取組・対応の中では、プラットフォーム事業者の透明性の確保という観点が重視されているところ、例えば、「デジタル単一市場における著作権指令 (DSM 著作権指令)」（2019年6月発効、「オンライン仲介サービスのビジネスユーザにとっての公正性・透明性の促進に関する規則 (オンライン・プラットフォーム規則)」（2019年7月発効)等においても、プラットフォーム

²⁴ 第8回事務局資料より引用

²⁵ 欧州委員会が2019年11月に公表した声明によると、同委員会においては2020年初頭に「行動規範」に基づく対応状況の包括的な評価を行う予定であるとし、行動規範による自主的な取組が不十分だと評価された場合には規制措置を提案する可能性についても示唆している。

事業者の透明性確保や苦情処理、モニタリングに関する規定が盛り込まれている。

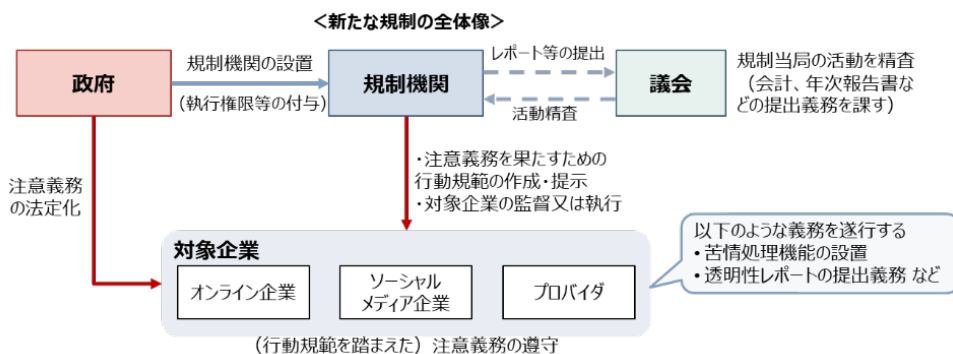
3. 英国

英国では、2016年6月のEU離脱に関する国民投票を契機として、デジタル・文化・メディア・スポーツ省（DCMS）を中心に、偽情報への対策を含むインターネット上の安全性確保を目的とした調査や取組を行っている²⁶。

2019年4月、英国における安全なインターネット環境の確保のための将来の政府の対策を示すことを目的として、DCMSと内務省が共同で作成した「オンラインセーフティ白書（Online Harms White Paper）」案が公表された。白書案については、同年7月までのパブリックコメントを経て、今後、最終取りまとめが予定されている。

白書案では、偽情報を含む幅広い有害情報を対象とし、①法定の注意義務の創設、②独立した規制機関の設置、③行動規範の策定などにより、自主規制を超えた新しい規制の枠組みを作ることが提案されている。

《参考4》白書案で示された新たな規制の全体像²⁷



4. フランス

フランスでは、2018年11月に、選挙時における偽情報への対策を目的とし

²⁶ このほか、英国議会（超党派議員で構成される「下院デジタル・文化・メディア・スポーツ特別委員会」）における、フェイクニュースが民主主義に与える影響に関する調査報告（2019年2月）や、ジャーナリストのケアンクロス氏による、英国における質の高いジャーナリズムの持続可能性についてのレビュー及び政策提言を取りまとめた報告（2019年2月、通称「ケアンクロス・レビュー」）などの動きもある。

²⁷ 第11回事務局資料より引用

て、「情報操作との戦いに関する法律」²⁸が議会で成立した。同法の対象となる情報（「選挙時における偽情報」）の定義は、「予定される投票の誠実性を損なうような、不正確若しくは誤解を招く主張又は非難が、オンライン公衆通信サービスを通じて、意図的に、人為的に又は自動的に、大量に伝播された場合」とされている。

同法では、選挙期間内（投票日前3ヶ月）に、上記の情報が拡散されている場合、候補者等から申立を受けた裁判官は、プラットフォーム事業者に対して送信防止措置を命じることができ、裁判官は申立から48時間以内に停止に関する判断を行わなければならないとされている。

また、プラットフォーム事業者は、①アルゴリズムの透明性確保、②スポンサードコンテンツであること及びその資金源・発信主体の情報公開、③偽情報を大量に拡散する偽アカウント対策、④拡散メカニズムの情報提供、⑤メディア・情報教育、などの協力義務を負い、これらの実施方法を公表することとされている。

なお、同法に対しては、成立後、上院議員の有志等が同法は違憲であるとして憲法評議会に提訴した結果、一部の規定について限定解釈付きで合憲との判断が示された²⁹。このほか、「民主主義を危険にさらし、報道の検閲につながる」「実務的に、情報内容が虚偽であるか否かを裁判官が48時間以内に判断することは不可能」といった反対意見や批判もみられた。

5. ドイツ

ドイツでは、2017年6月、難民の増加に伴うSNS上のヘイトスピーチや偽情報等の増加への対策として、「ネットワーク執行法（NetzDG）」が成立、同年10月に施行した。同法により、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や、申告のあった違法コンテンツへの対応義務を負う。

また、同法では、プラットフォーム事業者は、違法コンテンツの申告のため

²⁸ LOI organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (情報の操作に対する戦いに関する2018年12月22日の基本法) 及びLOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (情報の操作に対する戦いに関する2018年12月22日の法律) の2つの法で構成される。

²⁹ オンライン・プラットフォーム上の送信防止は、「虚偽だと客観的に証明されるもの」のみに適用される。また、オンライン・プラットフォーム上の送信防止や放送停止は、その情報の不正確又は誤解を招く性質や投票の誠実性を毀損するリスクが明白である場合にのみ正当化される。

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、①明らかに違法なコンテンツについては申告を受けてから 24 時間以内、②それ以外の違法コンテンツについては申告を受けてから 7 日以内に、当該コンテンツを削除する義務を負うとされている。このほか、適切な対応を行わなかった場合、最大 500 万ユーロの過料（法人・団体には最大 5,000 万ユーロの過料）が課せられる。

対象となる違法コンテンツは、ドイツ刑法の特定の犯罪に該当するものとされており、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、幅広い犯罪が対象となっている。

なお、同法に対しては、①削除するのかどうかの判断が SNS 事業者にとって困難である、②削除しないことのリスクがプラットフォーム事業者にとって高い、といった理由により、プラットフォーム事業者による過剰な削除が起きることによって表現の自由が阻害されることへの懸念が議論されている。

6. マレーシア

マレーシアでは、2018 年 4 月、前政権（ナジブ政権）下において「フェイクニュース対策法（The Anti-Fake News Act）」が制定された。

同法に対しては、「フェイクニュース」や「悪意」の定義が曖昧なため、恣意的運用が強く懸念されていたところ、政権交代後、現政権（マハティール政権）は、同法の執行を停止するとともに、2018 年 8 月に廃止法案を議会へ提出し、2019 年 10 月に廃止法案が下院議会において再可決された。今後、国王の同意を得ることにより、同法は廃止される見通しとなっている。

7. シンガポール

シンガポールでは、2019 年 5 月に「オンラインの偽情報・情報操作防止法案（New Protection from Online Falsehoods and Manipulation Bill）」が可決、同年 10 月に施行された。

同法では、「シンガポールの安全保障、安寧な社会環境や他国との友好関係に脅威を与える偽情報」が対象とされており、政府が虚偽と判断した場合には、プラットフォーム事業者に対して当該コンテンツの削除等を命じることができ

る。

さらに、政府は誤ったオンラインニュースサイトの収入の流れを遮断することを命令できるとされており、企業が当該プラットフォームで広告を出すことについても禁止している³⁰。

8. 台湾

台湾では、2018年9月に、関西国際空港が台風で閉鎖された際、空港に足止めされた台湾の旅行者への対応を巡って偽情報が拡散し、当局への批判が集中したことをきっかけに外交官が自殺するという事件が起こった。これを契機として、2019年5月に、偽情報の拡散に歯止めをかけることを目的として、厳しい罰則を設けた災害防止救助法の改正案が可決された。同法では、災害に関する噂や虚偽の情報を広め公共又は他人に損害を与えた場合、最大10年の懲役（死亡させた場合は7年以上の懲役又は無期懲役）等を課すこととされている。なお、同月には食品安全衛生管理法と感染症予防管理法（傳染病防治法）の改正案、また、6月には農産物市場交易法と食品管理法の改正案が続けて可決され、これらの中にも偽情報の拡散の防止のための規定が盛り込まれた。

第4節 諸外国における関係者の取組状況

1. 諸外国におけるプラットフォーム事業者の取組

(1) プラットフォーム事業者による主な取組

国外のプラットフォーム事業者は、上記第3節における記載のとおり、偽情報が大きな問題となり先行して議論が行われていた欧米における政府等の検討も踏まえ、様々な取組を実施している。ここでは、主にFacebook、Google、Twitterの取組について取り上げるが、FacebookとTwitterは主にオープンSNSを運営している一方で、Googleは検索サービス、動画投稿サービス（YouTube）、ニュースプラットフォームサービス（Google ニュース）とサービスの種類が様々である点に留意が必要である。

Facebook は、偽情報への対応に関する基本的スタンスとして、削除、抑制、

³⁰ 2019年11月、シンガポール政府は、野党の国会議員によるSNSへの投稿が偽情報を含むとして同法に基づく初めての訂正命令を出した。

情報提供という対策を実施しており、①ポリシーに違反するコンテンツやアカウントの削除³¹、②偽情報や不正なコンテンツの拡散の抑制、③信頼できる第三者ファクトチェッカーからのチェック結果の活用等の追加コンテキストの情報提供という3本柱の対策を行っている³²³³。

2019年10月には、2020年の米国大統領選挙を前に、外国勢力の介入への対応として大量の偽アカウントを削除したと発表した。その他、虚偽情報の流布や投票妨害を防止するための対策（外部のファクトチェック機関が虚偽と判断したコンテンツについて虚偽である旨の表示を強化、米国市民に投票の棄権を呼びかける有料広告を禁止するポリシーの策定等）を導入し、メディアリテラシーを高めるための取組に200万ドルの投資を行うと発表した³⁴。

Googleは2019年2月に自社サービス（Google検索、Googleニュース、YouTube及び広告システム）における偽情報対策に関するホワイトペーパーを公開した³⁵。ホワイトペーパーでは、①検索ランク等のアルゴリズムの改善などにより情報の質を確保する³⁶、②身元を偽ったりスパム行為を行ったりする利用者など悪意のある主体に対抗措置をとる³⁷、③検索サービスやニュースサイトにおいてファクトチェックの情報を見つけやすくするなど利用者により多くの文脈を提供する、といった方針を対策の3つの柱としている。

Twitterは、偽情報への対応として、主に①スパム等のコンテンツやアカウントに関するポリシー策定及び削除³⁸、②信頼性の高い情報の提供などを行っている³⁹。

³¹ 削除等の結果は透明性レポートによって公開されている。最新のものは、コミュニティ規定施行レポート第4版。

<https://about.fb.com/ja/news/2019/11/community-standards-enforcement-report-nov-2019/>

³² <https://about.fb.com/ja/news/2019/05/remove-reduce-inform-new-steps-remove/>

³³ <https://about.fb.com/news/2018/05/hard-questions-false-news/>

³⁴ <https://about.fb.com/news/2019/10/update-on-election-integrity-efforts/>

³⁵ <https://www.blog.google/around-the-globe/google-europe/fighting-disinformation-across-our-products/>

³⁶ 検索等のアルゴリズムに関して、関連性が高い情報だけでなく専門家の情報など権威性の高い情報を優先して表示している。また、人の目で検索結果の品質評価を行う仕組みがあり、品質評価者に配布されるガイドラインでは、信頼性の低いウェブページの基準等が明記されている。

<https://static.googleusercontent.com/media/guidelines.raterhub.com/ja//searchqualityevaluatorguidelines.pdf>

³⁷ 例えばYouTubeにおけるスパムアカウント等の削除結果が透明性レポートによって公開されている。2019年7月～9月の間にコミュニティガイドライン違反のためにYouTubeから削除された動画件数は8,765,893件であり、そのうち「スパム、誤解を招く表現、詐欺」として削除された動画の割合は54.4%である。

<https://transparencyreport.google.com/youtube-policy/removals?hl=ja>

³⁸ 透明性レポートによると、2019年上半期のスパム対応件数は9700万件。

<https://transparency.twitter.com/ja/platform-manipulation.html>

³⁹ 利用者がワクチンに関するキーワードを検索した場合に検索結果のトップに厚生労働省の予防接種情報を案内するなど、信頼性の高い情報を提供する取組を行っている。

その他、前述の欧州委員会が策定した行動規範に対して主要なプラットフォーム事業者が提示した、主なベストプラクティスは以下のとおりである。

《参考5》行動規範に対してプラットフォーム事業者が提示したベストプラクティス⁴⁰

| | Facebook | Google | Mozilla | Twitter |
|----------------------------------|---|--|---|---|
| 広告に関する方針 | <ul style="list-style-type: none"> 虚偽ニュースに関するFacebookポリシー(アカウント・コンテンツ削除等) Facebook広告ポリシー(禁止コンテンツの例等) | <ul style="list-style-type: none"> 虚偽・詐称に関するGoogleポリシー(虚偽・詐称広告の禁止) 悪い広告に関するGoogle年次報告書 | | <ul style="list-style-type: none"> Twitter広告ポリシー(Twitterにおける広告主の責任を明確化) Twitter広告品質ポリシー(広告の透明性と条件を規定) |
| 政治的広告に関する方針 | <ul style="list-style-type: none"> 広告・ページ透明性表示サービス(ユーザへのより詳細な情報提示) Facebook政治広告ポリシー(政治広告が認められる条件の提示) 「なぜ私はこの広告を見ているか」サービス(広告表示理由の説明) | <ul style="list-style-type: none"> 消費者向けGoogle広告設定機能(表示される広告をユーザが設定する機能の提供) 政治広告に関するGoogleポリシー(消費者のターゲティングの禁止) | | <ul style="list-style-type: none"> Twitter広告透明性センター(広告に関する詳細情報を提供するタックボード) 「Twitter広告のしくみ」(特定の広告が表示されるしくみの解説、表示される広告の設定機能) Twitter政治運動ポリシー |
| サービスの完全性に関する方針 | <ul style="list-style-type: none"> 虚偽・詐称に関するFacebookポリシー(虚偽・詐称の禁止) Facebookスパムポリシー(スパム広告の禁止) Facebook透明性レポート(偽アカウント削除の実績公表) | <ul style="list-style-type: none"> 正式コンテンツに関するGoogleの取組(検索アルゴリズム改善) ニュースコンテンツに関するGoogleポリシー(ニュースコンテンツに対する透明性・説明性の要求) Webマスター向けガイドライン(詐欺的・情報操作的にならないためのガイドライン) | | <ul style="list-style-type: none"> 自動化及び虚偽・詐称に関するTwitter規則 Twitter詐称ポリシー(詐称アカウントの永久停止等) Twitterスパムポリシー(スパムの定義と禁止) |
| 消費者のエンパワメントのための方針・行動 | <ul style="list-style-type: none"> ファクトチェックを行う第三者機関とのパートナーシップ情報の周知 消費者に対する、虚偽ニュースの判定方法・拡散防止方法の情報提供 信頼された情報源からの情報を優先する戦略 ニュースフィード透明性サイト・ブログ(ニュースフィードのしくみ・アルゴリズム変更の情報) 虚偽ニュース通報ツール | <ul style="list-style-type: none"> Googleファクトチェックツール【開発者向け】(Googleの検索結果やニュースに含まれるコンテンツについてのファクトチェックツール) 消費者向けGoogle広告設定機能(表示される広告をユーザが設定する機能)の提供 | <ul style="list-style-type: none"> 情報・信頼性イニシアチブ Firefox Facebookコンテナ拡張(サイト間追跡を困難にするツールの提供) Mozilla's lightweight Firefox Focus(ブラウザにフォーカスしたモバイルデバイス用ブラウザ) The Coral Project(ジャーナリストが偽情報を特定するための多様な方法を提供) Mozilla Fellowship Program Mozilla's Reality Redrawn | <ul style="list-style-type: none"> ユーザー個人設定及びデータ設定(ユーザーデータ使用の個人設定) Twitter広告のレポート(ユーザーが広告について報告・通知する方法) Twitter透明性レポート(透明性及びプライバシーに関する対応状況の隔年レポート) 「Twitter for Good」(メディア・デジタルリテラシー、オンライン安全教育、表現の自由に関する協力状況) |
| 研究コミュニティのエンパワメントのための方針・行動 | <ul style="list-style-type: none"> Facebook選挙研究協議会の運営 社会科学研究(民主主義や選挙へのソーシャルメディアの効果)へのデータ提供 | <ul style="list-style-type: none"> Datacommons.orgプロジェクト(ファクトチェックデータの共有) | <ul style="list-style-type: none"> Mozilla Fellowship Program(技術者と政策担当者が共同で対策を検討する場) Mozilla's Reality Redrawn(偽情報の影響を複合現実感で可視化) | <ul style="list-style-type: none"> 「Do more With data」イニシアチブ(ユーザーデータの活用事例) Twitter健康測定提案(共同研究提案) Twitter開発者ポリシー(共同研究・開発に関する規定) |

上記のベストプラクティス以外の主要な取組としては、ICT リテラシー向上の取組⁴¹、デジタルジャーナリズム支援⁴²、研究活動などへの支援などが行わ

https://blog.twitter.com/ja_jp/topics/company/2019/vaccines.html

⁴⁰ 第8回事務局資料より引用

⁴¹ 例えば、Google は、若者のデジタルリテラシー向上や、フェイクか事実かをオンラインで分類する方法を若者に教えることを目的として、プロジェクト「MediaWise」を立ち上げた。<https://www.blog.google/outreach-initiatives/google-news-initiative/mediawise-media-literacy/>

また、2017年6月には、「Be Internet Awesome」というウェブサイトを立ち上げ、インターネットに関する知識をゲーム感覚で身につけられるように開発された無料のサービスなどが公開されている。

https://beinternetawesome.withgoogle.com/en_us

Facebook は、2018年8月に、無料レッスンプラン「デジタルリテラシーライブラリ」をアメリカ国内向けに提供開始し、同年12月には同レッスンプランの日本語版の提供を開始した。

<https://ja.newsroom.fb.com/news/2018/12/digitalliteracylibrary/>

Twitter は、UNESCO とパートナーシップを結び、2019年10月に教育者向けの新しいハンドブック「Twitterを活用した教育と学習」を英語や日本語を含む9カ国語で提供開始した。当該取組と同時に、合成もしくは悪意を持って操作された画像や映像メディアに対応するためのポリシー策定に関するパブリックコメントを開始した。

https://blog.twitter.com/ja_jp/topics/company/2019/twitter-launches-new-media-literacy-handbook-for-schools.html

⁴² 例えば、Google は、2018年3月、報道機関と連携して、質の高いジャーナリズムの強化、持続可能な成長を促進するためにビジネスモデルの確立、技術革新を通じた報道機関の支援を目的として、「Google ニュース イニシアチブ」を発表した。

<https://blog.google/topics/google-news-initiative/announcing-google-news-initiative/>

アリゾナ州立大学 Walter Cronkite School of Journalism は、Facebook の協力を得て、2017年10月に研究拠点「News Co/lab」を設立し、利用者が偽情報に騙されないためのノウハウの普及を目的とし、メディアによるニュースの透明性確保に関するベストプラクティス集が作成されている。

れている。

(2) ファクトチェック機関との連携

プラットフォーム事業者は、偽情報への対応として、外部のファクトチェック機関との連携を進めることにより、プラットフォームサービス上の情報の質を高める取組を行っている。

例えば、Facebook は、2016 年 12 月から、各国のファクトチェック機関によるファクトチェックと連携した仕組みを導入した⁴³。

ファクトチェック機関がコンテンツを虚偽であると評価すると、ニュースフィードにおける該当記事の表示順位が下がり、繰り返しフェイクニュースを配信するページやウェブサイトには、配信数の抑制などの制限が課され、収益化や広告に関する機能が利用できなくなる⁴⁴。

Google は、2016 年 10 月に、ファクトチェック機関との連携により、ファクトチェック結果が検索結果画面や Google ニュースの画面に表示されるという取組を開始し、2017 年 4 月には日本でも同機能が導入された。ファクトチェッカーに対してファクトチェック結果を表示させるためのツールの提供⁴⁵も行っている。

また、Google は 2017 年 10 月に米国のファクトチェック機関「Poynter IFCN」とのパートナーシップを締結したことを公表した^{46,47}。

<https://newscollab.org/best-practices/>

また、2018 年 4 月には SNS が民主主義や選挙に与える影響について研究を行うためのイニシアティブを立ち上げると宣言し、2018 年 7 月に 7 つの非営利団体が立ち上げた「Social Science One」への協力を開始した (Facebook は利用者のデータ提供のみを行っている)。

<https://socialscience.one/blog/social-science-one-public-launch>

⁴³ 2019 年 3 月現在、55 のパートナーを有している (日本には存在しない。)

<https://www.facebook.com/help/publisher/182222309230722>

⁴⁴ その他、Facebook は、ファクトチェック機関ごとに、その業績と効果を示す統計を記載した報告書を四半期ごとに送付している。第三者ファクトチェック機関の具体的な評価指針は公開されている。その他、ファクトチェック機関に対して、安全性に関する研修を提供している。

⁴⁵ <https://toolbox.google.com/factcheck/markuptool>

⁴⁶ <https://www.blog.google/outreach-initiatives/google-news-initiative/building-trust-online-partnering-international-fact-checking-network/>

⁴⁷ パートナーシップにより、①グローバルなファクトチェックワークショップの開催、コーチングの提供、新しいファクトチェック機関への奨励金支給などの様々な取組により信頼できるファクトチェック機関の数を増やすこと、②IFCN が策定したファクトチェック機関に関する行動規範を 10 の言語に翻訳し、ファクトチェックをより多くの地域に拡大すること、③ファクトチェックツールを無料で IFCN コミュニティに提供し、技術トレーニングやエンジニアのサポートを提供することが目的とされている。

(3) 政治広告への対応

ターゲティング技術を活用した政治広告に関連した偽情報は特に選挙結果へ大きな影響を与える可能性がある⁴⁸ことから、米国のプラットフォーム事業者は、広告の透明性を高めるなど、政治広告への自主的な対応を進めている。

Facebook では、政治広告の広告主に対して身元証明を求めること、政治広告であることの表記や広告主の表記を行うこと、政治広告に関する情報を検索可能な「広告ライブラリ」を公開するなどの取組を順次進めている⁴⁹。

他方で、2019年9月に、政治広告については外部のファクトチェック機関からのファクトチェック対象外とするポリシーを発表した⁵⁰。

Google は、選挙広告に関する透明性レポートを公開し、広告主や広告費、ターゲティングに関する情報など、政治広告に関する詳細な情報の提供を行ってきた⁵¹。

これに加えて、2019年11月に、政治広告に係るポリシーを見直し、政治広告のターゲティングに公共の有権者登録情報や支持政党などのデータを提供することを中止すると発表した⁵²。また、ディープフェイクや著しい偽情報を発信する政治広告も禁止するほか、政治広告の透明性を高める情報開示の範囲を拡大するとした。

Twitter は、政治広告に関する透明性の確保方策として、「広告の透明センター」⁵³を開設し、広告主や広告費、ターゲティングに関する情報など、政治広告に関する詳細な情報の提供を行ってきたが、2019年11月に、偽情報を含む広告が有権者の投票行動に悪影響が及ぶことを防ぐため、Twitter 上の政治広告を全世界で禁止するポリシー変更を行った⁵⁴。

⁴⁸ 2016年米国大統領選挙の際に、Facebook から流出した利用者の個人情報を用いて、英国の Cambridge Analytica 社が米国の有権者に向けたターゲティング広告を提供し投票行動を誘導した疑惑が大きな問題となった。

⁴⁹ <https://www.facebook.com/business/help/167836590566506?id=288762101909005>
<https://www.facebook.com/ads/library/>

⁵⁰ <https://about.fb.com/news/2019/09/elections-and-political-speech/>

⁵¹ <https://transparencyreport.google.com/political-ads/home>

⁵² なお、政治広告においては個人の趣味や行動パターンを把握して広告を出す詳細なマイクロターゲティングは以前より禁止されており、引き続き許容されないが、他方、年齢・性別・住所（郵便番号レベル）などに基づく一般レベルのターゲティングについては引き続き許容されると発表された。

<https://www.blog.google/technology/ads/update-our-political-ads-policy/>

⁵³ <https://ads.twitter.com/transparency>

⁵⁴ <https://business.twitter.com/ja/help/ads-policies/prohibited-content-policies/political-content.html>

2. 諸外国におけるファクトチェックの取組

欧米を中心とした諸外国においては、偽情報に対抗するために、情報の真偽を検証するファクトチェックという活動が行われている。欧米では非営利の団体が主体となってファクトチェックを行っているケースが多く、米国デューク大学の「Reporters' Lab」によると、2019年11月時点で、ファクトチェック機関は全世界で70カ国以上に225団体存在しているとのことである⁵⁵。

ファクトチェック機関は、財団や個人からの寄付等により運営されている場合が多く、上記の大規模なファクトチェック機関はプラットフォーム事業者と連携して活動を行っている。また、ファクトチェック活動のみならず、ニュースメディアやプラットフォーム事業者に対して偽情報への対策に関する助言を行ったり、利用者に対してICTリテラシー向上のための活動を行っているファクトチェック機関も存在する。

第5節 我が国における関係者の取組状況

1. 我が国におけるプラットフォーム事業者の取組

我が国においては現時点で偽情報が大きな問題にはなっていないものの、各プラットフォーム事業者においては、それぞれのサービスの性質に応じた形で、偽情報への対策にもなり得る取組・対応がとられている。

(1) Yahoo!JAPANの取組

Yahoo!JAPANにおける偽情報が問題となり得る主なサービスとしては、①ニュースプラットフォームサービスである「Yahoo!ニュース」、②個人が自由に書込み可能な「Yahoo!知恵袋」、③検索サービスが存在する。

⁵⁵ <https://reporterslab.org/fact-checking/>

<https://reporterslab.org/how-we-identify-fact-checkers/>

⁵⁶ 代表的なファクトチェック機関としては、米国のPoynter IFCN、PolitiFact、Snopes、英国のFull Factなどが挙げられる。フランスには、2017年のフランス大統領選挙の際に立ち上げられたCrossCheckというファクトチェック機関が存在していたが、現在は活動を終了している。特にPoynter IFCNは、60以上の世界の主要なファクトチェック機関を支援し、それらの成果を研究する団体であり、偽情報対策に取り組む団体の先駆的な存在として、ファクトチェック機関に対する専門的な教育も行っている。

Yahoo!ニュースにおいては、コンテンツの提供元となる媒体社及び個人の書き手は、Yahoo!JAPAN と契約したパートナーとなっており、根拠のない偽情報が入りにくい仕組みがとられている。具体的には、媒体選別や契約時に情報提供元に関する信頼性・専門性等が調査される⁵⁷とともに、個別の記事の入稿後には、媒体社や Yahoo!JAPAN 自身の判断又は外部からの指摘に基づいて記事の取り下げや修正が検討される場合があり、その後一定の要件を満たす場合⁵⁸には契約の解消が行われる。さらに、誤った情報の拡散が生じた場合等は、その旨利用者に向けて、ページ上で説明を行っている。

Yahoo!知恵袋に関しては、サービス利用にあたっての遵守事項として、法令に違反する行為、権利侵害行為、社会規範・公序良俗に反する行為等について禁止する旨を定めているほか、Yahoo!JAPAN では投稿内容の信憑性や正確性を保証していないが、利用者自身の責任と判断で利用することを求める注意喚起がなされている。

検索サービスに関しては、「検索結果とプライバシーに関する有識者会議」を設置し、検索サービスの社会的役割や対応方針について説明を行っている⁵⁹。また、癌や反ワクチンなど、医療に関する情報については、通常の検索結果とは別の枠に専門機関による情報を表示させる取組を行っている。

(2) LINE の取組

LINE における偽情報が問題となり得る主なサービスとしては、①クローズド SNS である LINE、②ニュースプラットフォームサービスである LINE NEWS、③広告配信サービスである LINE 公式アカウントが存在する。

LINE NEWS では、情報提供元のメディアと提携を行い、メディアのニュースを配信している。提携にあたっては事前に媒体の編集方針・記事内容などの審査をおこなっている。また大きなトラヒックが見込まれる記事配信に当たっては、LINE 側の編集者により手動でニュースを選別し、記事内容の確認を行った上で掲載を行い、誤報があった場合には訂正フローなどのガイドラインを整備している。

編集部が手動で選別していない記事については、独立した校正・校閲の専門チームを組織し、必要に応じて1次ソースの確認や、事実誤認・ミスリードの

⁵⁷ 記事内容は情報提供元の責任とされている。

⁵⁸ 記事を更新しない場合、記事の質が一定レベルに届かないと判断された場合など。

⁵⁹ <https://publicpolicy.yahoo.co.jp/2015/03/3016.html>

排除に努めるための取組が行われている。

広告配信主体としての LINE 公式アカウントサービスでは、アカウント開設に当たって開設基準⁶⁰を定めている。また、ディスプレイ広告に関しても広告表現に関して、注意・制限事項⁶¹を定めており、不当表示などに関して禁止行為を定めている。これらは利用者への表示前に確認をされるが、特に公式アカウントでは開設後にもレギュレーション違反がされていないか確認を行っている。

その他、防災・減災に関する偽情報への対策として、LINE では、内閣府の戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）を活用し、災害発生時に LINE 公式アカウントと組み合わせて迅速かつ適切な情報収集や情報提供を可能とする AI 防災チャットボットの研究開発に取り組んでいる⁶²。この中で、偽情報への対策として、国立研究開発法人情報通信研究機構（NICT）が開発した SNS 上の災害関連情報をリアルタイムに集約・分析・整理する「DISAANA」や「D-SUMM」といった技術も活用して取組が進められている⁶³。

2. 我が国におけるファクトチェックの取組

我が国におけるファクトチェックの取組に関しては、2012 年 4 月にメディアの誤報を検証するサイト「GoHoo」⁶⁴が設立され、2017 年 6 月には、ファクトチェック活動を推進する団体であるファクトチェック・イニシアティブ（FactCheck Initiative Japan (FIJ)）が設立されるなど、徐々に取組が進められている⁶⁵。

FIJ における主な取組としては、AI 技術を活用したファクトチェック活動の支援が挙げられる。自然言語処理技術を応用して、SNS 上の情報からファクトチェックの端緒となる「疑義言説」の候補を自動的に捕捉収集し絞り込むシステムを開発し、メディアに提供を行っている⁶⁶。

⁶⁰ 現時点で政党はアカウントを開設することはできないこととされている。

⁶¹ ディスプレイ広告では、政党からの広告を受け付けていない。

⁶² 国立研究開発法人防災科学技術研究所、ウェザーニューズ及び NICT と連携している。

⁶³ 具体的には、Twitter 等の SNS 又は LINE の防災チャットボットに投稿された情報について、それと矛盾する情報が見つかった場合には、双方の情報を併記して提示することで利用者がフェイクニュースの可能性を判断するための材料を提供するなど、正確な情報収集・情報提供を目指した取組が進められている。

⁶⁴ 2019 年 8 月に事業を終了。

<http://wanj.or.jp/%e8%a7%a3%e6%95%a3%e3%81%ab%e3%81%a4%e3%81%84%e3%81%a6/>

⁶⁵ 主な活動としては、2017 年に行われた衆議院議員総選挙の際に、バズフィードジャパン・GoHoo・Japan In-depth・ニュースのタネの 4 メディアが参加し、FIJ のもとでファクトチェックプロジェクトが行われた。

⁶⁶ <http://archive.fij.info/project/technology>

3. 我が国におけるネットメディアの取組

2019年4月に、インターネット上で発信されるメディアの情報の信頼性を高め、偽情報へ対抗することを目的として、インターネットメディア協会（JIMA）が設立された。

JIMAには、ニュースメディアやコンテンツメディアなど、さまざまなレイヤの主要メディアが参加している。

JIMAでは、倫理綱領の策定、発信者としての信頼向上のための取組の共有、各媒体の自主的なガイドライン策定などをサポートするための知見共有、読者のリテラシー教育など啓発活動への取組などを実施することとされている。

第6節 我が国における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

偽情報への対応の在り方の基本的な方向性としては、法律による規制、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な枠組みの構築、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、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。

この点、第3節における記載のとおり、選挙への影響等により早くから問題が顕在化していた米国や欧州においては、プラットフォーム事業者による自主的な対応を中心に取組が進められてきたところである。一方、一部の国々、具体的には、ドイツ・フランス・シンガポール等の国々では、偽情報の削除義務等を定めた法律が制定されているが、表現の自由への萎縮効果への懸念や、偽情報の該当性判断の困難性による実効性の欠如及び恣意的運用への懸念など、多くの課題や批判の声もある。

したがって、我が国における偽情報への対応の在り方の基本的な方向性としては、まずはプラットフォーム事業者を始めとする民間部門における関係者による自主的な取組を基本とした対策を進めていくことが適当である。

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

ていくことが適当である。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である。

他方で、仮に民間による自主的スキームが達成されない場合、あるいは、将来的に偽情報の拡散等の問題に対して効果がないと認められる場合には、透明性・アカウントビリティの確保方策に関して、プラットフォーム事業者に対する行動規範の策定や対応状況の報告・公表など、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である。

2. 我が国における実態の把握

偽情報への対応の在り方の具体的な検討に際しては、まずは我が国においてどのような情報の流通が問題になっているのか、また、今後問題になり得るのかを明らかにする必要がある。この点、我が国において対処すべき偽情報の類型や性質、偽情報の流通状況、偽情報により引き起こされる可能性のある問題などについて、行政及び研究者等が協力して、その実態を正確かつ客観的に把握した上で取組を進めていくことが必要である。

偽情報の実態の把握に当たっては、偽情報自体に着目した調査のみならず、プラットフォームサービスにおける偽情報の生成、拡散の各場面において、どのような主体にどのような問題が生じているのかについて把握することが必要であると考えられる。具体的には、我が国において、どのような主体がどのような目的で偽情報の一次的な発信を行っているのか、また、どのような利用者がそれらの偽情報の影響を受けて拡散等を行っているのかといった内容について実態の把握を行うことが必要である。

また、行政や研究者等がプラットフォーム上に流通する偽情報の調査を実施するに当たっては、プラットフォーム事業者しか持ち得ない情報が利用できれば、より詳細かつ正確な調査を行うことが可能になると考えられる。

このため、プラットフォーム事業者は、利用者のプライバシーに配慮しつつ行政や研究者等が調査を行う際に必要な情報を提供するなど、我が国における偽情報の流通状況の実態の把握に関して協力を行うことが期待される。

加えて、プラットフォーム事業者は、将来的に偽アカウントの急増などの事態が生じ得ることに備え、自らのサービスの提供に当たっては、常に偽情報の発生・拡散状況を把握できるようにしておくことが望ましい。

3. 多様なステークホルダーによる協力関係の構築

偽情報の問題の背景には、プラットフォームサービスの特性のみならず、社会的・政治的背景（災害、選挙、国際関係など）、利用者（ICT リテラシーなど）、メディア環境（発信側の信頼性など）、といった複数の要素が多角的に働いていると考えられる。これらを踏まえ、偽情報への対応に当たっては、多面的な解決策を検討していくことが必要である。

多面的に対応を進めていく際には、プラットフォーム事業者のみならず、産学官民の多様なステークホルダーによる協力関係の構築を図り、対話の枠組みを設けることが重要と考えられる。

具体的には、国内外の主要なプラットフォーム事業者・政府・有識者・利用者等の関係者で構成するフォーラムを設置し、偽情報の実態や各ステークホルダーの取組の進捗状況を共有しつつ継続的な議論を行っていくことが適当である。

フォーラムにおいては、例えば、プラットフォーム事業者を始めとする関係者の取組や我が国における偽情報の最新の状況などが共有され、国民（利用者）やメディア等に対してプラットフォーム事業者を始めとする各関係者の取組の効果や課題などが明らかになることで社会全体としてのモニタリング機能が果たされ、それらの反応を踏まえて各関係者によって更なる取組が進められていく、というサイクルが回っていくことが期待される。

なお、フォーラムの在り方に関しては、上記で例示した関係者以外にも、例えば、ファクトチェック機関やネットメディアなど、プラットフォームサービス事業者と利害関係や緊張関係にある主体がどのように関わるべきか、あるいは、政府がどのような形でフォーラムの運営や議論の方向性に関わるかといった点を含めて、並行して検討を行っていくことが適当であると考えられる。

例えば、政府は、多様なステークホルダー間の協力関係の構築を支援するコーディネーターとしての役割を果たすことも考えられる。

その他、フォーラムの開催以外にも、後述のファクトチェック機能の強化を目的とした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や、効果的・実践的な ICT リテラシー向上の推進を目的としたプラットフォーム事業者と ICT リテラシー向上推進団体との連携など、個別の対策に関連する関係者間

の協力関係の構築が重要であり、政府はそれらの協力関係の構築に向けて支援することが適当である。

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

第1節で記載したとおり、プラットフォームサービスは、経済活動や国民生活などの社会基盤となりつつあり、特に情報流通の基盤を形成している。他方で、プラットフォームサービス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になっていると考えられ、それにより利用者が多様な情報をもとに物事を正確に理解して適切な判断を下すことが困難になり、結果として、利用者にとって様々な不利益が生じるおそれがある。

したがって、インターネット空間の信頼性を高め、我が国の利用者が安心・信頼してプラットフォームサービスを利用できるようにする観点からは、様々な関係者の中でも、特にプラットフォーム事業者が偽情報に対する取組・対応を主体的に進めることが期待される。

(1) プラットフォーム事業者による偽情報の削除等の適切な対応

偽情報への対応として、偽情報の生成・拡散を直接的に防ぐ観点から、問題となる様々な種類の情報やアカウント（ボットアカウント）の削除等を行うことが考えられるが、これらの対応については、各プラットフォームサービスの性質や考え方に応じたポリシーに沿って、プラットフォーム事業者自身が自律的に判断して対処することが期待される。

この点、これらの個別のコンテンツの内容判断に関わる対応については、表現の自由の確保の重要性に鑑み、過剰な削除などの問題が生じないようにする観点から、政府の介入は極めて慎重であるべきである。

(2) 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

利用者が安心・信頼してプラットフォームサービスを利用することができるよう、上記(1)で記載したプラットフォーム事業者による自律的な情報の削除等の対応に加えて、それらの取組が適切に行われていることが利用者や社会全体に対して明らかにされることが望ましい。また、利用者の表現の自由を確保する観点から、プラットフォーム事業者によって過剰な削除や不当なアカウント停止等の行き過ぎた対応が行われていないかという点についても明らかに

されることが望ましい。

以上の観点から、プラットフォームサービスの提供に当たって、いわばプラットフォーム事業者によるガバナンスが適切に機能しているか否かについて、利用者や社会全体が把握することができるようにすることが重要であることから、プラットフォーム事業者は、自らの取組の透明性やアカウントビリティを確保する方策についても、上記の削除等の対応と同時に積極的に取り組むことが適当である。

プラットフォーム事業者による透明性やアカウントビリティの具体的な確保方策としては、例えば、

- ① どのような種類・性質の情報又はアカウントに対して、どのような対応を行うのか、自らが提供するサービスの全体的な考え方や具体的な対応に関するポリシーをあらかじめ明確に定めて公開すること
- ② 自らが実際に行った取組の結果を公開すること
- ③ 取組の効果について分析を行い公開すること
- ④ 取組の効果や偽情報の流通状況について外部の研究者等が調査分析を行う際に必要な情報を提供すること
- ⑤ 削除やアカウント停止等の対応に関して利用者からの苦情や問合せ等がある場合に備え、苦情受付態勢及び苦情処理プロセスを適切に定め、利用者に対してわかりやすく公開し、適切に運用を行うこと

などの取組を実施することが望ましい。

なお、このうちプラットフォーム事業者自らが実際に行った取組の結果の公開に関しては、削除等の個別の対応全てに関して逐一公開することはプラットフォーム事業者の負担の面でも、また、利用者にとってのわかりやすさの面でも現実的ではないと考えられる。この点、各プラットフォーム事業者においては、一部のプラットフォーム事業者が実施している透明性レポートの作成の取組なども参考にしつつ、一定期間内に実施した取組を定期的に取りまとめて公表するなど、自らが実施した取組全体についてのアカウントビリティを果たすとともに、個別の対応について利用者から苦情や問合せがあった場合には、苦情処理プロセスの中で適切に個々の利用者に対してもアカウントビリティを果たすことが望ましい。

上記の①～⑤を始めとした透明性やアカウントビリティの確保方策について、グローバルにサービスを提供している国外のプラットフォーム事業者において

は、米国や欧州の英語圏のみで実施しており、必ずしも我が国では実施されていない場合や、日本で実施されているとしても日本の利用者向けにわかりやすく日本語で説明されていない場合がある、という指摘がなされている。

したがって、国外のプラットフォーム事業者においては、第4節における記載のとおり、既に米国や欧州において多くの取組を実施しているところ、これらの取組について、欧米と我が国との間の偽情報の現状、社会状況、法制度等の違いに留意しつつ、可能な限り我が国でも実施されることが望ましい。

さらに、問題となる情報の分類及び具体的な対応に関するポリシーの策定、透明性レポート等の作成・公開、苦情受付態勢の整備などに関しては、我が国の利用者に対して、わかりやすく、我が国における個別事情に応じた対応が行われることが期待される。具体的には、

- ① 日本語で我が国の利用者にもわかりやすい形でポリシーや透明性レポートなどの情報を公開すること
 - ② 透明性レポートを公開する際には、グローバルな対応件数の総数だけでなく、我が国の国内における対応件数についても併せて公開すること
 - ③ 日本語を正しく理解できるスタッフを十分確保した上で、日本語で手続可能な適切な苦情受付態勢および苦情処理プロセスを整備するとともに、裁判手続を含めた国内での迅速な救済メカニズムを確保すること
 - ④ 偽情報も含め、日本特有のプラットフォーム上の情報流通の問題にも適切に対応できるポリシーを策定すること
- などの取組を実施することが望ましい。

なお、プラットフォーム上では大量の情報が流通することから、プラットフォーム事業者は、機械学習を含むAIによるアルゴリズムを活用して情報の流通をコントロールすることが一般的になっている。この点、機械学習を含むAI技術により情報の削除等の対応を行う場合には、AIにより誤った判定がなされ、本来は削除されるべきでない情報まで過剰に削除されてしまう可能性や、アルゴリズムにより不当に表示順位が低くなってしまふなどの可能性がある点が課題と考えられる。

したがって、プラットフォーム事業者は、機械学習を含むAIによるアルゴリズムの活用により情報の流通をコントロールしたり削除等の対応を行う場合には、どのような考え方に基づいて問題となる情報に対処するのかを明らかにする観点から、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

を果たすことが重要である。その際、「人間中心の AI 社会原則」⁶⁷、「国際的な議論のための AI 開発ガイドライン案」⁶⁸や「AI 利活用ガイドライン」⁶⁹などを参考にすることが期待される⁷⁰。

また、AI 技術により削除等の対応を行った結果として利用者から苦情や問合せがあった場合には、適切なアカウントビリティを確保する観点から、苦情処理プロセスの中で人による確認や対応を行うことが望ましい。

以上のとおり、プラットフォーム事業者が自主的に取組を実施し、それらの取組に関する透明性及びアカウントビリティの確保を図るとともに、プラットフォーム事業者自身による対応状況等の公開・説明やフォーラムの開催等を通じて、国民（利用者）やメディア等に対して取組の効果や課題などが明らかになることで社会全体としてのモニタリング機能が果たされ、それらの反応を踏まえてプラットフォーム事業者による更なる取組が進められていく、というサイクルが回っていくことが期待される。

また、政府は、こうしたプラットフォーム事業者による透明性やアカウントビリティの確保方策の状況について、フォーラム等の場を通じて随時適切に把握することが適当であり、仮にこれらの自主的スキームが達成されない場合、あるいは将来的に偽情報の拡散等の問題に対して効果がないと認められる場合には、透明性・アカウントビリティの確保方策に関して、プラットフォーム事業者に対する行動規範の策定や対応状況の報告・公表など、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である⁷¹。

⁶⁷ 「人間中心の AI 社会原則会議」においてとりまとめられ、統合イノベーション戦略推進会議において 2019 年 3 月に決定・公表。

⁶⁸ 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 7 月に取りまとめ・公表。

⁶⁹ 脚注 68 と同様に、同会議において、2019 年 8 月に取りまとめ・公表。

⁷⁰ 例えば、「AI 利活用ガイドライン」においては、透明性の原則に関して、「AI サービスプロバイダ及びビジネス利用者は、AI システム又は AI サービスの入出力等の検証可能性及び判断結果の説明可能性に留意する」としており、具体的には、「説明可能性の確保」について、「AI サービスプロバイダ及びビジネス利用者は、個人の権利・利益に重大な影響を及ぼす可能性のある分野において AI を利用する場合など、AI を利活用する際の社会的文脈を踏まえ、利用者の納得感や安心感の獲得、また、そのための AI の動作に対する証拠の提示等を目的として、AI の判断結果の説明可能性を確保することが期待される」としている。なお、説明可能性の確保はプライバシーの原則（プライバシーの確保）等とトレードオフの関係になる面もあり、両者のバランスを考慮することも必要である。また、アカウントビリティの原則に関して、「利用者は、ステークホルダに対しアカウントビリティを果たすよう努める」としており、具体的には、「アカウントビリティを果たす努力」について、「消費者の利用者、AI の利活用により影響を受ける第三者等に対し、利用する AI の性質及び目的等に照らして、それぞれが有する知識や能力の多寡に応じ、AI システムの特性について情報提供と説明を行うことや、多様なステークホルダとの対話を行うこと等により、相応のアカウントビリティを果たすよう努めることが期待される」としている。

⁷¹ 欧州委員会のフェイクニュース対策に関する行動規範や、オンライン・プラットフォーム規則における透明性確保及び苦情処理スキーム、又は英国で検討中の共同規制的枠組案が参考となると考えられる。

5. 利用者情報を活用した情報配信への対応

プラットフォーム事業者は、利用者情報の集約・分析を行い、各利用者の行動データに基づいて、個々の利用者ごとの興味や関心に応じて、効果的・効率的な情報配信を始めとするマーケティングを行うこと（いわゆる「行動ターゲティング」）が可能である。

行動ターゲティングに関しては、2016年の米国大統領選挙の際に、プラットフォーム事業者から流出した利用者情報を用いて政治利用目的のターゲティング広告が行われたことが大きな問題となったことを契機として、欧米を中心として政治広告におけるターゲティング技術活用の是非に関する議論が行われている。

行動ターゲティングの技術は、効率的な広告配信を可能にするほか、利用者の好みに応じて利用者にとって有益なニュースや情報を選別し配信するなど、利用者の利便性に資するために用いることができるものである一方で、政治広告における悪用事例のように、利用者の脆弱性につけ込み偽情報を拡散する使い方も可能である⁷²。

この点、行動ターゲティングの仕組みに起因する問題は、プラットフォーム事業者のほか広告主や広告事業者等も含めた幅広い関係者にまたがる課題であり、また、偽情報への対応という観点にとどまらない課題でもあることから、より広い観点から慎重な検討を要すると考えられる。

したがって、利用者情報を活用した情報配信への対応については、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、政治広告など偽情報の生成・拡散のために悪用され、大きな問題を引き起こす可能性がある行動ターゲティングの問題との間に違いがあることを認識した上で、引き続き対応策を検討していくことが必要である。

プラットフォーム事業者においては、利用者情報を活用した情報配信を行う場合には、まずは自ら透明性及びアカウントビリティの確保を図りつつ適切に活用・実施することが望ましい。また、広告主や広告事業者といった関係者とも連携しつつ適切に透明性及びアカウントビリティの確保に取り組んでいくこ

⁷² Cambridge Analytica 事件においても、ターゲティング技術により偽情報が配信されていたという疑惑が問題視された。

とが望ましい。

利用者情報を活用した情報配信への対応に関する透明性及びアカウントビリティの確保方策の具体例としては、第4節における記載のとおり既に諸外国において行われている取組を参考にしつつ、例えば、情報配信に関するアルゴリズムの透明性、ターゲティング広告に関するポリシーや資金源等の公開などが考えられる。

ただし、仮にこれらの自主的スキームが達成されない場合、あるいは将来的に偽情報の拡散等の問題に対して効果がないと認められる場合には、政府は、透明性・アカウントビリティの確保方策に関して、プラットフォーム事業者に対する行動規範の策定や対応状況の報告・公表の求めなど、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である。

6. ファクトチェックの推進

偽情報への対応として、諸外国ではファクトチェックの取組が盛んであり、多様な民間主体による多元的なファクトチェックの実践により、表現や言論に関する自律的な取組を通じて一般利用者が発信・拡散した真偽不明の情報や、情報源・出所が不明なニュースなどの偽情報の自然淘汰を目指すことは、我が国においても有用であると考えられる。

この点、我が国においても、ファクトチェックを支援するための団体が設立されるなど、ファクトチェックの取組が徐々に広がってきているものの、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が存在している。したがって、これらの課題を踏まえ、ファクトチェックの活性化のための環境整備を推進していくことが適当である。

ファクトチェックの活性化のための環境整備や、ファクトチェック活動への支援を実施する際には、ファクトチェック機関には政府やプラットフォーム事業者からの一定の独立性・第三者性が求められることから、その活動コストを、どの主体が⁷³どのようなファクトチェック機関の活動に対して負担するのが望ましいのか、また、資金提供者とファクトチェック活動の独立性確保の仕組みなどについて議論を継続することが適当である。

⁷³ 例えば、財団や個人からの寄付や、助成プログラムの活用などが考えられる。

また、ファクトチェック機関への支援方策の検討に当たっては、海外における事例を参考にしつつ、また、ファクトチェック機関の独立性・第三者性を確保しつつ、ファクトチェック機関とプラットフォーム事業者の連携を進めていくことも望ましい。

具体的には、例えば、プラットフォーム上の情報へのファクトチェック結果の紐付け、ファクトチェックを容易にするツールの開発及び提供、ファクトチェックを実施する人材の育成などの取組がプラットフォーム事業者との協力・連携のもとで進められることが望ましい。

この際、政府は、ファクトチェック機関とプラットフォーム事業者の間の協力・連携関係が維持・向上するよう、適切な役割を果たしていくことが適当である。

このほか、ファクトチェック結果が効果的に利用者に伝達されるためには、信頼性の高い情報源を参照するといった ICT リテラシーが重要になることから、ファクトチェックの取組と ICT リテラシー向上の取組との連携方策についても検討を深めることが望ましい。

なお、効率的なファクトチェック作業を行うためには、大量の情報の中からファクトチェックの対象となる疑義情報のある程度自動的に選別するために機械学習を含む AI の活用が有用であり、実際に我が国におけるファクトチェックにおいても、自然言語処理に関する機械学習技術が活用されている。

したがって、ファクトチェック活動において、後述のファクトチェックに資する AI 技術等に関する研究開発の成果が活用されることが期待される。

7. ICT リテラシー向上の推進

近年、多くの利用者が、他人とのコミュニケーションやニュース等の情報源としてプラットフォームサービスを活用しているが、プラットフォーム上の情報は、新聞や放送といった伝統的なメディアと異なり、一般利用者（悪意のある者を含む。）により発信・拡散される情報などが多く含まれており、偽情報を含む、信頼性の低い情報に接する機会も飛躍的に増加している^{74 75}。

⁷⁴ 読売新聞社による全国世論調査によると、インターネットなどに流れている偽の情報を信じてしまったことが「ある」44%、「ない」41%（ネット利用者に限った場合、「ある」54%）。（読売新聞 2019年10月14日朝刊2面）

⁷⁵ MMD 研究所及び株式会社テストイーが共同で行ったスマートフォンを所有する 12-18 歳を対象に実施した調査によると、フェイクニュースを「見たことがある」43.0%、「見たことがない」57.0%。フェイクニュースを見たことがあると回答した者のうち、フェイクニュースに「騙されたことがある」26.3%、「騙されたことはない」73.7%。
https://mmdlabo.jp/investigation/detail_1782.html

偽情報は、SNS等のプラットフォーム上で、一般利用者が発信した真偽不明の情報を信じて拡散してしまったり、あるいは、情報源・出所が不明なニュースをそのまま拡散してしまったりすることにより、短期間で多くの人々に拡散し、影響や被害が広がってしまうという特徴がある。

したがって、偽情報の拡散を防ぐためには、利用者が情報を適切に取り取るためのICTリテラシーを身につけることが必要である。具体的には、偽情報を容易に信じて拡散等しないようにする判断能力や、信頼性のある情報源を確認する能力などが求められる⁷⁶。

また、偽情報の拡散には、エコーチェンバーやフィルターバブルなどの現代のメディア環境に関する特性や、人間の認知に関する特性が寄与している。そのため、利用者に求められるICTリテラシーとしては、上記の基本的なインターネット上の情報の利活用に必要な読み書きに関する能力に加え、現代の情報メディア環境に関する知識も重要と考えられる。すなわち、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、その環境の中で偽情報が拡散する仕組みなどを学ぶことで、偽情報に対抗するICTリテラシーを身につけることが重要になっていくと考えられる。

さらに、偽情報に関しては、利用者は被害者になるだけでなく、意図せず拡散に寄与してしまい加害者になってしまう可能性があるという点や、情報の発信には一定の責任が伴うことなどについても、ICTリテラシー教育の内容に含まれることが望ましい。

この点、放送分野においては、放送番組におけるニュースや広告等をどのように読み解くのか、あるいは、放送番組がどのように制作されているのかといった、映像メディアを主体的に読み解く能力や映像メディア発信者として求められる能力について、放送分野に関わるメディアリテラシーの在り方に関する

⁷⁶ MMD 研究所及び株式会社テストティーの同調査によると、フェイクニュースに騙された経験があると回答した者のうち、フェイクニュースの拡散経験として「RT やいいね!による拡散経験あり」27.0%、「SNS では拡散しなかったが友人や家族に話した経験あり」34.0%。

フェイクニュースを見破る自信について、「自信がある」14.4%、「やや自信がある」32.5%、「やや自信がない」38.5%、「自信がない」14.5%。

https://mmdlabo.jp/investigation/detail_1782.html

蓄積が一定程度存在する⁷⁷。

したがって、偽情報に対抗する ICT リテラシーの向上に関しては、このような放送分野にも関連する ICT リテラシーを含め、現代の情報メディア環境全般に対応した ICT リテラシー向上の取組の在り方を意識することが必要である。

政府や ICT リテラシー向上の取組に関わる関係者は、既存の ICT リテラシー向上施策において、上記の点を踏まえ、偽情報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ことが適当である。

また、今後も情報メディア環境は進展し続けることから、これまで ICT リテラシー向上の取組の対象として重要視されてきた青少年だけではなく、成人であっても継続的に学び続けることが重要であり、幅広い利用者に対する ICT リテラシー向上の推進が必要であると考えられる。

加えて、前述 2. における記載のとおり、どのような利用者が偽情報の影響を受けて拡散等を行っているのかといった点について実態の把握を行うことが適当であるところ、それらの結果も踏まえながら、どのような対象者にどのような内容の ICT リテラシー向上の取組を実施することが効果的であるかについて検討を行っていくことが必要である。

なお、ICT リテラシー向上の推進は、これまでも行政や民間団体、通信事業者等によりそれぞれ実施されてきたが、ICT リテラシー向上の取組の目的（例えば、インターネットを安全に利用するためなのか、あるいは、ICT メディアを有効に利活用するためなのか）や対象（例えば、携帯電話やスマートフォンといった機器の使い方なのか、あるいは、インターネットやプラットフォームサービスの使い方なのか）は多様であるため、これらを有機的に結びつけることでより効果的な ICT リテラシー向上のための取組が可能になると考えられる。

したがって、総務省は、ICT リテラシー向上の推進に当たって、行政や民間団体、通信事業者等による既存の施策について、どのような主体・場所（学校等の教育現場、それ以外など）において、どのような観点から ICT リテラシー向上の取組が実施されているかを整理し、様々な主体の連携を促進することが適当である。

⁷⁷ 放送分野におけるメディアリテラシー

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/top/hoso/kyouzai.html

ここでは、メディアリテラシーとは、「①メディアを主体的に読み解く能力、②メディアにアクセスし、活用する能力、③メディアを通じコミュニケーションする能力。特に、情報の読み手との相互作用的（インタラクティブ）コミュニケーション能力、3つを構成要素とする、複合的な能力のこと」とされている。

さらに、プラットフォームサービスの様々な特性が偽情報の問題を深刻化させている側面があると考えられることや、国外のプラットフォーム事業者はすでに諸外国において ICT リテラシー向上の推進を支援している実績があることも踏まえて、我が国においても、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 ICT リテラシー向上の取組を推進していくことが適当である。

その際、プラットフォーム事業者は、先行する海外事例において現代のメディア環境の特性に応じた偽情報対策としての ICT リテラシー向上の取組に関して一定の知見を有していると考えられることから、我が国においても利用者が十分かつ信頼できる情報をもとに正確な判断を行うことを可能にする、いわゆる消費者へのエンパワーメント⁷⁸に資する積極的な ICT リテラシー向上への貢献が期待される。

8. 研究開発の推進

前述 4. における記載のとおり、プラットフォーム事業者においては、偽情報への対応に関して、大量の情報の投稿やアカウントの削除等を行ったり、情報の表示順位等を重み付けする等のコントロールを行ったりする場合には、機械学習を含む AI によるアルゴリズムを活用することが考えられる。

今後、プラットフォーム上で流通する情報の量は増え続けていくことが予想され、人の目によるチェックだけではプラットフォーム事業者による監視及び削除等の対応にかかるコストが非常に重くなるとともに、対応に漏れが生じてしまうことも想定されるため、プラットフォーム事業者は、今後も機械学習を含む AI を活用した技術について研究開発を推進していくことが望ましい。

また、前述 6. における記載のとおり、ファクトチェックの効果的・効率的な実施等の観点からも、政府においては、プラットフォーム上に流通する大量の情報から疑義情報を選別することに資する AI を活用した技術等⁷⁹の研究開発を引き続き推進するとともに、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。

さらに、ディープフェイクなど、近年新たな技術による偽情報の形態が出現しており、今後さらに人の目だけでは見抜くことが困難な情報の流通が課題に

⁷⁸ 具体的には、プラットフォームサービス上で信頼すべき情報の優先順位を高めるための取組や、ICT リテラシー向上推進団体、政府、教育機関等と連携した取組等が考えられる。

⁷⁹ 例えば、第 5 節における記載のとおり、NICT では、SNS 上の災害関連情報をリアルタイムに集約・分析・整理する「DISAANA」や「D-SUMM」を開発し、試験公開中。

なっていくと想定されることから、こうした新たな技術を悪用した偽情報に対抗する技術に関する研究を推進していくことがより一層重要になると考えられる。

なお、前述 4. における記載のとおり、プラットフォーム事業者は、AI の技術やアルゴリズムの活用により情報の流通をコントロールしたり削除等の対応を行う場合には、どのような考え方に基づいて問題となる情報に対処するのかを明らかにする観点から、アルゴリズムに関する透明性やアカウントビリティを確保することが望ましい。

AI やアルゴリズムの透明性やアカウントビリティの確保方策に関しては、「国際的な議論のための AI 開発ガイドライン案」や「AI 利活用ガイドライン」、「人間中心の AI 社会原則」などを参考にすることが期待される。

加えて、AI 技術により削除等の対応を行った結果として利用者から苦情や問合せがあった場合には、適切なアカウントビリティを確保する観点から、苦情処理プロセスの中で人による確認や対応を行うことが望ましい。

9. 情報発信者側における信頼性確保方策の検討

SNS 等のプラットフォーム上には、新聞や放送などの伝統的なメディアにより発信される情報のほか、新たなネットメディアにより発信される情報も流通する場となっている。さらに、コミュニケーションの場として一般利用者が発信する情報が流通することにより、不確かな情報や悪意のある情報なども混在しており、こうした不確かな情報などがプラットフォーム上に蔓延すれば、利用者が多様な情報をもとに物事を正確に理解し、適切な判断を下すことを困難にし、結果として、利用者に様々な不利益が生じるおそれがある。

この点、プラットフォーム上における偽情報の問題に対抗するためには、信頼性の高い情報の流通を増やし、利用者が容易にそれらを参照できるようになっていることが必要である。

そのためには、インターネット上におけるメディア全体の情報の信頼性を確保するための方策が求められるところ、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の確保の在り方について検討を深めていくことが適当である。

また、SNS 等のプラットフォームサービスとは別に、一定のメディアによる情

報に限定して掲載するニュース配信プラットフォームサービスがある。これらのニュース配信プラットフォームサービスにおけるプラットフォーム事業者の対応の在り方については、SNS等のプラットフォームサービスにおいて一般利用者によって発信・拡散された情報が引き起こす偽情報の問題に対するプラットフォーム事業者の対応の在り方とは異なるものであり、また、ニュースや情報に関する選別・編集については各サイト開設者の責任において実施されるべきであることに留意が必要であるところ、各ニュース配信プラットフォーム事業者においては、提供するニュース配信プラットフォームサービスの性質に応じて、配信に関する透明性やアカウントビリティの確保方策を適切に実施することが望ましい。

インターネット上におけるメディア全体の情報の信頼性をどのように確保していくかについては、例えば、前述3. で言及したフォーラムの場を活用する可能性も含めて、伝統的なメディア・ネットメディア・プラットフォーム事業者等の関係者間で今後検討をさらに深めていくことが望ましい。

その際、プラットフォーム事業者とメディアの協力関係の構築や、海外事例を参考とした信頼性確保のための施策の在り方等についても関係者間で検討することが望ましい。

そのほか、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のかについて検討する際には、ファクトチェック活動との連携も含め、信頼性の高い情報のデジタルアーカイブの推進と拡大という観点も意識することが適当である。

さらに、信頼できる質の高い情報に対するセキュリティを確保する観点から、情報源のトレーサビリティを確保するための仕組みや、なりすましを防ぐ認証の仕組み、データの改ざんを防止するタイムスタンプ等の仕組み等に関して、後述の第3章において検討を行ったトラストサービスの活用や連携も視野に入れながら、偽情報への対応に資する取組を検討していくことが適当である。

10. 国際的な対話の深化

偽情報への対応に関しては、第4節における記載のとおり、欧米等で先行した議論や取組が行われてきていることから、我が国において偽情報への対応を検討していくに当たって、国際的な対応状況を注視しつつ、また、対応方針について国際的な調和（ハーモナイゼーション）を図りつつ進めていくことが重

要であり、そのために、国際的な対話を深化させていくことが適当である。

具体的には、欧州委員会における行動規範策定を中心とした民間の自主的取組、フランス・ドイツ・一部のアジアの国々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が得られるよう、政府は、例えば、二国間対話やOECDなどの国際機関での議論を通じて、国際的な対話を深めていくことが適当である。

第3章 トラストサービスの在り方

トラストサービスの在り方については、本年1月より、本研究会の下に設置した「トラストサービス検討ワーキンググループ」において主に検討を進めてきたところである。

同ワーキンググループでは、本年8月の中間とりまとめでは、特にタイムスタンプ、e シール及びリモート署名について制度の在り方について、検討を深めることとされた。

その後、ユーザ企業へのヒアリング、トラストサービスの利用動向に関する経団連デジタルエコノミー推進委員会加盟企業へのアンケート、先進的な取組を進めるEU等の海外動向調査等を踏まえながら、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 シール及びリモート署名について、制度の具体的な在り方について議論を重ね、本年11月にトラストサービスに関する論点と取組の方向性を取りまとめた。

本研究会においては、同ワーキンググループから報告を受けて、議論を行ったところであり、検討の具体的内容を別紙として盛り込むこととしたものである。

おわりに

本最終報告書は、中間報告書での指摘を踏まえて、同中間報告書の公表以降に取り組んできた主要課題の検討及び論点の整理のための議論を踏まえて、具体的な方策の在り方や今後の検討の具体的な方向性を示したものである。

各章において示した提言事項については、プラットフォームサービスの普及・拡大に伴う急速な環境変化に迅速かつ適切に対応する観点から、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である。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である。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が期待される。

今後さらなる 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さらに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と多様化に伴い、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。

総務省においては、今後とも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、さらには国際動向を注視するとともに、必要に応じて、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である。