

主要課題の検討（案）

2019年9月27日
事務局

- 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に通信サービスを提供する場合における、電気通信事業法の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む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
- 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

⇒ 本年12月までに最終報告書を取りまとめ

（トラストサービスの在り方については、別途開催のトラストサービス検討ワーキンググループで更に検討を進め、その検討結果を最終報告書に盛り込む。）

1 通信の秘密の保護規定の適用に関する課題

- インターネットを介したプラットフォームサービスが国境を越えて展開され、今後も日本に向けたサービスが拡大する中、我が国のユーザが安心してICTを利用できるようにするためには、通信の秘密の保護規定の適用対象としては、我が国のユーザ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等しく適用することが必要と考えられるかどうか。
- また、そのための法整備に当たっては、国内における電気通信役務及び電気通信事業者に対する規律とのイコールフットィングの確保も念頭において、具体化することが考えられるかどうか。

〔これまでの主なご意見〕

- 規律の適用対象としては、日本の居住者に対して電気通信役務を提供する者が原則として全て対象となるのではないか。
- イコールフットィングを考えたとき、規律の適用対象は、国内事業者に適用されるメールサービスと類似のサービスを提供する国外事業者を念頭に置いている。
- 何が電気通信サービスなのか定義するのは難しい概念であるが、国内の事業者と国外の事業者に差があってもよいのではないか。

2 履行確保に関する課題

(1) 履行確保に係る担保措置の在り方

- 通信の秘密に係る情報の適切な取扱いを確保するため、その履行確保に係る担保措置としては、現行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課すことが考えられるかどうか。
また、罰則を国外事業者に対して適用することにはどのような課題があるか。
- 一方で、電気通信事業法における通信の秘密の保護規定を外国領域内に及ぼす場合、法執行（執行管轄権）の観点で課題が生じ得る。そこで、国外プラットフォーム事業者に対して当該行政規律の効果を確実に及ぼすために、国内に所在する代表者又は代理人を介して、当該行政規律の履行を確保するという考え方があるかどうか。
- そのほか履行確保に係る担保措置の在り方に関して、外国主権とのバランスの観点から留意すべき点としてはどのようなことが考えられるか。

[これまでの主なご意見]

- 競争法の領域では罰則や改善命令など執行管轄権を突き抜ける理論があるが、実際の制度設計は難しく、国際的な制度に整合するよう知恵を絞ることが必要ではないか。
- 実効性の問題は規律の適用の問題とは別のものではないか。
- 業務改善命令や罰則を受けられる代理権を有する代理人を日本に設置させることが必要ではないか。

（2）円滑な履行確保を実現するための方策（「共同規制的なアプローチ」）

① 自律機能の発揮（ハードローとソフトローの有機的な活用による円滑な履行の確保）

- 共同規制には様々な考え方があるが、通信の秘密に係る情報の適切な取扱いの確保方策の文脈においては、具体的な取組は各事業者の自主的な対応に委ねた上で、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（行政処分を課す等）することができるように法的に担保する、という考え方であると考えてよいか。
- 共同規制の趣旨・メリットは、硬直的な規律は健全なイノベーションを阻害することにもなりかねないことから、イノベーションの促進とプライバシー保護とのバランスの確保が図られるよう、まずはプラットフォーム事業者の自主的な取組に委ね、その自律機能を発揮させると考えられるかどうか。
- 総務省においては従来から「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」（以下「ガイドライン」という。）を策定しているところであるが、多様かつ急速に環境が変化する情報通信分野において、ガイドラインにはそのような環境変化に柔軟かつ迅速に対応できるというメリットがあると考えられるかどうか。

- 各事業者が、ガイドライン（＝ソフトロー）に基づいて、それぞれの保有する通信の秘密に係る情報の適切な取扱いの確保を図る、すなわち、自律機能を十分に発揮させるためには、当該事業者の対応が機能しなかった場合に法的規律（＝ハードロー）をより機動的に発動するなど、ソフトローとハードローを有機的に機能させることが適当と考えられるかどうか。

〔これまでの主なご意見〕

- 事業者に無理のない形での自主的な取組を尊重しつつ法的基盤はしっかり整えていくといった、本来の意味での共同規制的なアプローチを含めた実現方法を考えるべきではないか。
- 共同規制という考え方もあるが、外国の事業者に対して「なぜ入らないといけないのか」、「どういう利益があるのか」、「どういう不利益があるのか」との説明が難しく、実効性に問題があるのではないか。
- プラットフォームサービスが電気通信事業の上で大きく成長し、国民の生活や自由な情報流通を支える中で、今後の社会基盤としてのプラットフォームサービスについて、本来通信の秘密で守ろうとしてきたものがどのように守られるべきか、共同規制等の手法も含めて深掘りする必要があるのではないか。

② 履行確保のための方策の実効性の向上

- 今後国内事業者のみならず、国外事業者も含めて適切な対応が図られるようにするためには、ガイドラインに基づく事業者の自律的な取組が十分に機能しない場合に、行政規律を課す等の履行確保に係る法的な担保措置があれば、十分と考えられるか。ほかにどのような点に留意するべきか。
- 行政規律の機動的な発動は、実効性ある法執行の実現に資する一方で、執行の透明性を確保し、予見可能性を高めることが適当との考え方があるかどうか。また、透明性の確保・予見可能性の向上のためには具体的にどのような手法が可能か。

（参考）電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）（抄）

第二十九条 総務大臣は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、電気通信事業者に対し、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度において、業務の方法の改善その他の措置をとるべきことを命ずることができる。

一 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き。

- 円滑な履行確保のためには、多様かつ急速な環境変化に応じて柔軟かつ迅速にガイドラインの改定・見直しを行うのみならず、事業者による自律的な対応が十分に機能しているか否か（行政規律を発動し得るケースに該当するか否か）の判断についても、柔軟に対応すべきとの考え方があるが、どうか。

- ハードローとソフトローとの有機的な活用によって円滑な履行確保を実現するためには、関係事業者と行政当局との相互理解の醸成が必要であるとの考え方があるが、どうか。
- 各事業者による自律的な取組を十分に機能させるために、例えば、業界団体等において適切な取扱いに係る業界統一のルールを策定する等の方策は効果的と考えられるか。
- 事業者による自律的な対応として十分とはいえないケース（行政規律を発動し得るケース）としては、例えば、透明性の確保が十分図られていない場合、情報管理態勢や苦情相談態勢が十分に整っていない場合等が該当し得ると考えられるが、このほかどのようなケースが考えられるか。

〔これまでの主なご意見〕

- 事業者にとって、何をしたらアウトで何をしたらセーフなのか、通信の秘密の保護に係る規律の内容を明確化することが必要。
- 最低限、消費者保護という部分での規律として、ハードに法的に守ってもらう部分と市場における適切な競争、イコルフットイングを確保する観点が必要ではないか。
- ある種の域外適用については、このぐらいの規律は守って頂きたいといった、まさに対話のしやすさを含めたグラデーション的な考え方もある程度含めていく必要があるのではないか。
- 共同規制は、国外のプラットフォーム事業者、国民、政府、及び消費者団体などが膝を突き合わせて長期的に話し合い、継続的な協力関係を作っていくことであり、このようなフォーラムの作り方など様々な論点がある場合、国内代理人の設置というのは極めて重要なヒントを持つのではないか。

3

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 端末情報や位置情報等の利用者情報の取扱いの在り方

- インターネット環境が進化すればするほど、今後、端末情報や位置情報等をはじめとして、通信の秘密に該当する情報か否かにかかわらず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、ユーザ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どのように確保していくことが適当か。

② いわゆる「同意疲れ」への対応

- 通信の秘密に係る情報の活用にあたっては、これまで原則として利用者の「個別具体的かつ明確な同意」の取得が求められてきたが、インターネット環境の進化に伴う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」が課題となっている。これに対応するため、有効な同意の取得の在り方について検討を深めることが必要と考えられるが、どのような方向性を目指すことが適当か。

〔これまでの主なご意見〕

- 端末に付与されているIDやこれに関わる位置情報などの取得について、個人が同意を与えるか、又は許容しているかという観点から、同意がなされている場合は利用しても良い情報という整理がなされるが、通信の秘密と同意の関係については、同意に依拠した仕組みはいずれ限界が来るのではないか。
- 同意の考え方について、自分が使用している端末を本当に理解して使用している人は一握りで、何となく便利であるから使用している側面もあり、不安を感じないようにしていくことが必要ではないか。
- EUでは、クッキーの同意について出てくるが、我が国でも、同意の在り方とともに、プライバシーポリシーの位置付けを考えても良いのではないか。

③「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」等の見直し

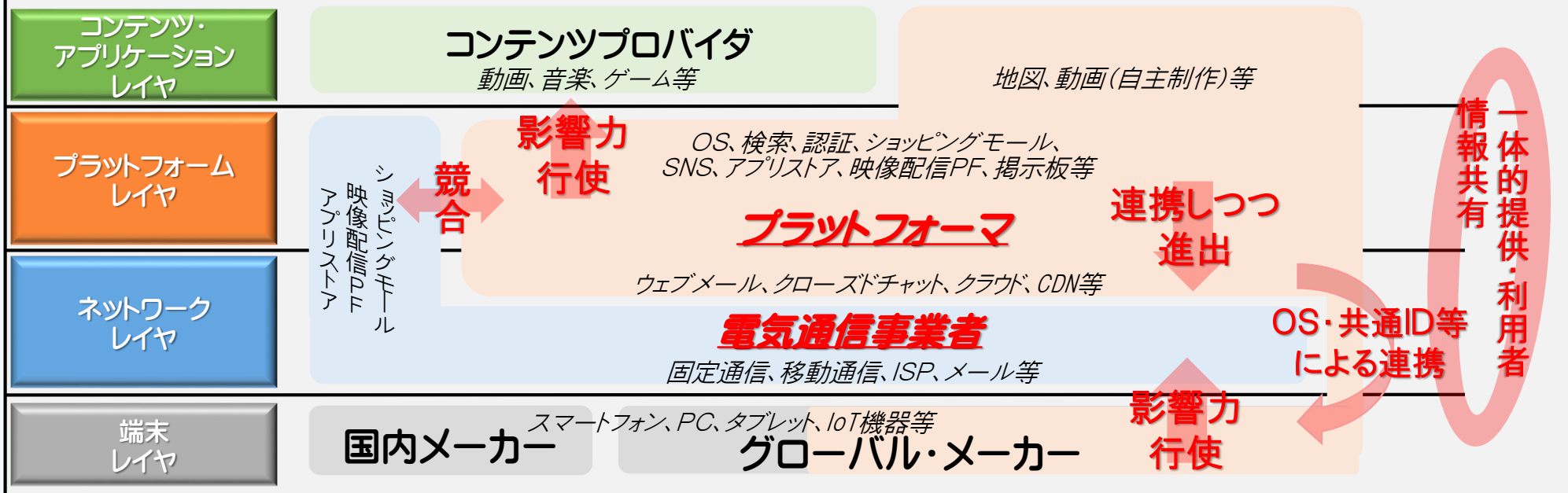
- 「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」や「位置情報プライバシーレポート」(※)等において、通信の秘密その他の利用者情報の適切な取扱いのための考え方などを示しているが、前記3①及び②の適用関係を明確化する方法や新たに指針を策定するなどの考え方もあるが、これをどのように考えるか。

〔これまでの主なご意見〕

- ▶ プラットフォームサービスの検討に当たっては、アプリで取得することのできるGPS情報やIDについて、「位置情報プライバシーレポート」や「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」において整理する必要があるのではないか。
- ▶ 電気通信事業法の利用者保護にとって重要な規律を課す場合に、通信の秘密及び通信の秘密と密接に関わる個人情報について、電気通信事業法及びガイドラインの体系の中においても一定の手当を図る場合、規律の内容の明確化及び(国際的)ハーモナイゼーションとの関係で問題になるのではないか。

参考資料

<現在の電気通信事業を取り巻くレイヤ構造>



①グローバルなプラットフォーム事業者のプレゼンスが増大

②プラットフォームレイヤ（プラットフォームサービス）とネットワークレイヤ（通信サービス）の一体化や融合・連携

⇒

大量の**利用者情報の取得・活用**
による**ユーザの利便性の向上**

利用者情報の取扱いに対する
利用者の不安・懸念の高まり

■ プラットフォームサービスの拡大に伴う以下の課題への政策対応の在り方について検討

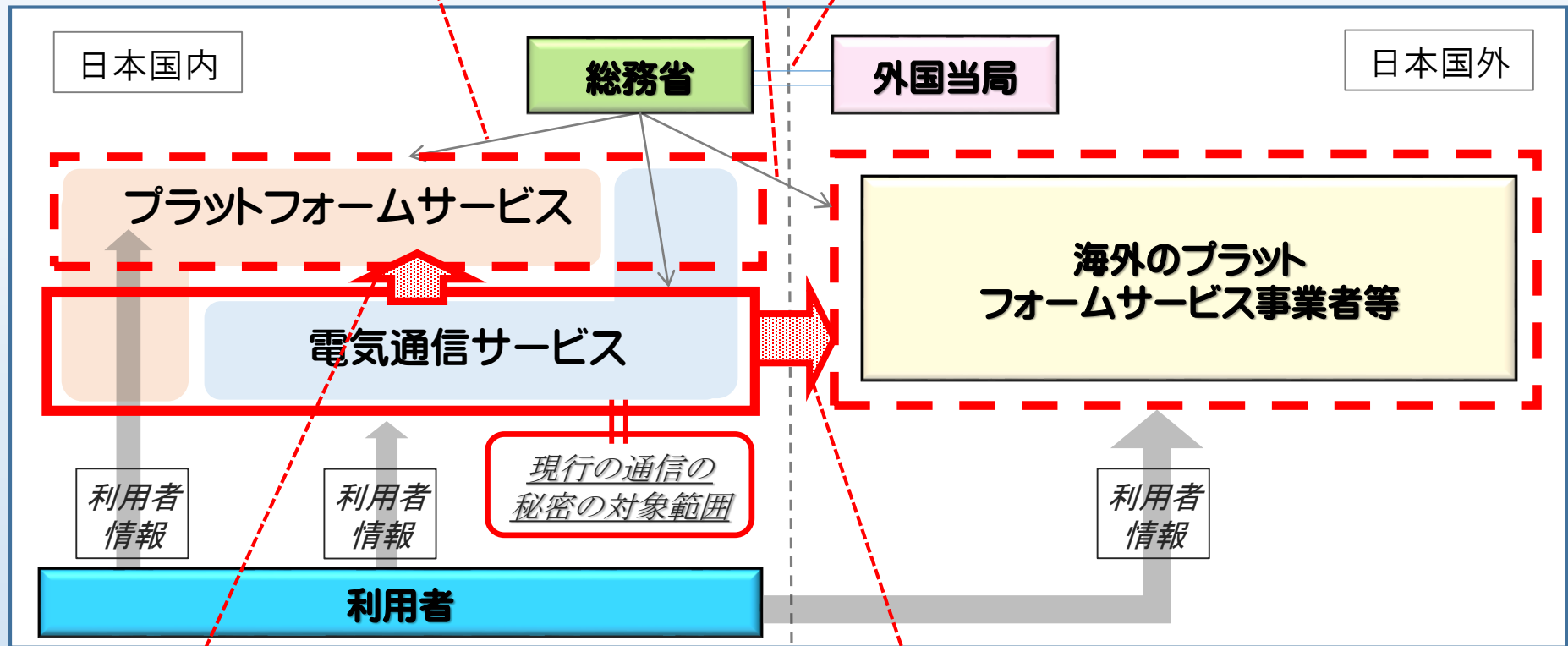
1. 利用者情報の適切な取扱い
2. トラストサービスの在り方
3. フェイクニュースや偽情報への対応

○ プラットフォームサービスのプレゼンスの増大をはじめとする状況の変化を踏まえて利用者情報の適切な取扱いの確保に係る政策対応の基本的方向性について、主に以下の4点を整理。

基本的方向性③ 法執行の確実な担保を検討の力点に置き、共同規制的アプローチ^(※)を機能させるための方策を検討

※法的規制と事業者による自主規制のそれぞれの利点を活かす中間的な政策手段

基本的方向性④ EUにおけるeプライバシー規則策定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)の適用対象の見直しを検討

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

1 利用者情報のグローバルな流通の進展に対応するための規律の適用の在り方**主要論点①**

- ▶ 国外に拠点を置き国内に電気通信設備を有さずサービスを提供する国外のプラットフォーム事業者に対する規律の在り方が論点

基本的方向性①

- ▶ 国外のプラットフォーム事業者に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た検討を行うことが適当

2 電気通信サービス・機能とプラットフォームサービス・機能の連携・融合等の進展に対応するための規律の適用の在り方**主要論点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」の一体的なサービス提供に伴う利用者情報の適切な取扱いの確保等が論点

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）の適用対象の見直しが適当

3 プラットフォーム事業者による、規律に従った適切な取扱いを確保するための方策の在り方**主要論点③**

- ▶ 利用者情報の適切な取扱いに係る規律に従い、事業者による確実な履行の確保を図るために、望ましい方策は何か論点

基本的方向性③

- ▶ 法執行の確実な担保の検討に力点を置き、関係者による継続的な対話を通じた自主的な取組を促し、共同規制的なアプローチを適切に機能させる方策の検討が適当

4 欧米におけるプライバシー保護法制を始めとする国際的なプライバシー保護の潮流との制度的調和に係る政策対応**主要論点④**

- ▶ 諸外国のプライバシー保護の潮流との制度的調和の確保が論点

基本的方向性④

- ▶ 我が国の通信の秘密・プライバシー保護に係る規律に関し、EUのeプライバシー規則策定の動き等との国際的な調和を図ることが適当