

論点整理（案）

令和元年11月29日
事務局

論点整理(案) 目次 I

I. フェイクニュースや偽情報への対策の在り方について

序. フェイクニュースや偽情報への対策の必要性・目的

1. 自主的スキームの尊重
2. 我が国におけるフェイクニュースの実態調査
3. 多様なステークホルダーによる協力関係の構築
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
5. 利用者情報を活用した情報配信への対応
6. ファクトチェックの推進
7. 情報リテラシー教育の推進
8. 研究開発の推進
9. 情報発信者側における信頼性確保方策の検討
10. 国際的な対話の深化

論点整理(案) 目次 II

II. 利用者情報の適切な取扱いの確保について

1. 国外事業者に対する通信の秘密の保護に係る規律の実効的な適用及び執行
 - (1) 整理に当たっての基本的視点
 - (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
 - ② 国外事業者に対する履行確保のための措置
 - ③ 国外事業者による国内代表者等の指定等
 - ④ 刑事罰に代替する措置の検討
 - ⑤ 通信の秘密の保護に係る行政規律(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
 - ⑥ 行政当局と電気通信事業者との継続的な対話等を通じた透明性・予見可能性の向上
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
 - ② 端末情報の取扱い

I. フェイクニュースや偽情報への対策の在り方について

- フェイクニュースや偽情報(以下単に「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。
- 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以下のような特性が、インターネット上のフェイクニュースの顕在化の一因になっているのではないか。
 - ① SNS上では、一般利用者でも容易に発信(書き込み)や拡散が可能。フェイクニュースも容易に発信・拡散されやすい。
 - 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・閲覧しており、影響力が大きい。
 - ③ 自分と似た興味関心を持つ利用者のコミュニティ内で自分と似た意見が集まる(=「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」)などの特性。
 - ④ 各利用者の利用者情報の集約・分析による、個々の利用者ごとの興味や関心に応じた情報配信(例:ターゲティング広告)が可能であることによる効果的・効率的な利用者へのアプローチ。

- 結果として、プラットフォーム上におけるフェイクニュースの流通は、①利用者が安心・信頼してサービスを利用することができなくなる、②利用者の知る権利が阻害されるなど、利用者にとっての利益をもたらすおそれがあるのではないか。
- また、その他のフェイクニュースがもたらす問題として、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や、外国政府からの意図的な情報発信などによって国家の安全保障を揺るがすおそれなどがあるのではないか。
- 欧州や米国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得ることを念頭に対策を検討する必要があるのではないか。
- インターネット上の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となりつつあり、特に伝統的なメディアや新興のネットメディアと共に情報流通の基盤を形成していることから、インターネット上のフェイクニュースへの対策は重要な政策課題として取り組むことが必要ではないか。

- 利用者が安心・信頼してインターネットを利用することができるよう、プラットフォーム事業者を始めとする関係者が行い得る取組について整理が必要ではないか。
- ただし、他国の事例や対策を参考にするだけでなく、我が国におけるフェイクニュースの実態を踏まえて、我が国でどのようなフェイクニュースが問題となり得るのかに着目した上で、対策を検討することが適当なのではないか。

- 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、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、行政からの一定の関与も必要ではないか。

- ただし、この点、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はないか。
- 他方、例えば、フェイクニュース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始めとした、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のではないか。

- 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の流通が問題となってい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。
- また、フェイクニュースの生成、増幅、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調査が必要ではないか。具体的には、我が国において、フェイクニュースの一次的な発信者に関する調査のみならず、どのような利用者がフェイクニュースの影響を受けて拡散等を行っているのかについても併せて実態調査を行う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提供するなど、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。
- 将来的に偽アカウントや情報源が不明な政治的広告の急増といった事態が生じうることに備え、プラットフォーム事業者がそのような問題について常に把握できることが望ましいのではないか。

- 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が必要ではないか。
- 政府は、ステークホルダー間のリソース等の差異を踏まえ、必要な関係者に対する一定の支援や関係者間の調整を取り持つ役割も担うべきではないか。
- 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・消費者等の関係者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。

- 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フェイクニュースの最新の状況などが共有され、国民(利用者)・メディア等に対して取組の結果や課題などが明らかになることでモニタリング機能が果たされ、それらの反応を踏まえて更なる取組が進められていくというサイクルを回していくことが重要ではないか。
- その他、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団体との連携や、効果的・実践的な情報リテラシー教育の推進を目的としたプラットフォーム事業者と情報リテラシー教育団体との連携などを図り、政府はそれらの協力関係の構築を支援することが適当ではないか。

- フェイクニュースへの対応として、フェイクニュースの生成・増幅・拡散を防ぐ観点から、問題となる情報の投稿やアカウント(botアカウント)の削除等については、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のではないか。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はないか。
- 他方、ユーザが安心・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、いわばサービス提供に当たっての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・メディア等が把握することができるようにする観点から、プラットフォーム事業者は、自らの取組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の流通に関して、例えば、①どのような種類の情報やアカウントに対してどのような対応を行うのか、サービスの考え方や具体的なポリシー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、苦情受付態勢及び苦情処理プロセスを適切に定めて運用すること、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、⑤取組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等が求められるのではないか。

- プラットフォーム事業者に取組の透明性やアカウントビリティを求める際には、個別の対応全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、プラットフォーム事業者は、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による取組状況の公開、特に、問題となる情報の分類・苦情処理受付・透明性レポートの作成等に当たっては、グローバルに一元化するのではなく、日本国内の個別事情に応じた対応を行うことが適切ではないか。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公開すること、③日本語による苦情処理対応及び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日本特有のフェイクニュースの問題にも適切に対応すること等が望ましいのではないか。
- プラットフォーム事業者が既に欧州や米国で実施している取組については、可能な限り我が国でも実施される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、「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)、「人間中心のAI社会原則」(※3)などを参考に、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、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。

(※3) 内閣府で開催する「人間中心のAI社会原則検討会議」において、2018年(平成30年)12月に取りまとめ・公表。

- AI技術により削除等の対応を行った結果として苦情の申出が生じた場合には、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間による確認や説明を行う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、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(一般の利用者による発信・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。
- 政府は、フォーラムの開催等を通じ、フェイクニュースの実態把握を行った上で、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に関する対応状況を随時適切に把握することが適当ではないか。
- 仮にこれらの自主的スキームが達成されない場合、あるいは将来的にフェイクニュース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策定の働きかけや対応状況の報告の求めなど、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はないか。

- プラットフォーム事業者は、各利用者の利用者情報の集約・分析を行い、個々の利用者ごとの興味や関心に応じて、利用者に対して効果的・効率的な情報配信(例:ターゲティング広告)を行うことが可能である。これらの特性によりフェイクニュースが効果的に拡散されて問題となりうるところ、一定の対応を検討する必要があるのではないか。
- 行動ターゲティングの仕組みは、利用者の脆弱性につけ込みフェイクニュースを拡散する使い方がある一方、利用者の好みに応じた情報選別という利用者に資する便利な使い方もあることに留意すべきではないか。
- また、行動ターゲティングの問題は、フェイクニュースへの対策にとどまらず、考慮すべき事項や課題が多岐にわたること、さらに、関係する事業者についてもプラットフォーム事業者にとどまらず広告事業者等も含めた幅広い事業者による利用者情報の適切な取扱いの確保という、より広い観点からの慎重な検討を要する点にも留意すべきではないか。
- 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、論点4と同様に、プラットフォーム事業者による自主的取組を基本として、まずは透明性及びアカウントビリティの確保が重要ではないか。

- また、自主的取組を進めるに当たっては、プラットフォーム事業者のみならず、広告主や広告事業者といった関係者と連携しつつ取り組んでいくことが必要ではないか。
- 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確保方策の具体例としては、情報配信に関するアルゴリズムの透明性や、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のではないか。
- 政府は、フォーラム等においてプラットフォーム事業者等の対応状況を随時把握することに努め、自主的スキームが達成されない場合には、プラットフォーム事業者に対する行動規範策定の働きかけや対応状況の報告の求めなど、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はないか。

- 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、表現や言論に関する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の独立性・第三者性を確保しつつ、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利用者に伝達するため、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への協力などの取組がプラットフォーム事業者によって進められることが望ましいのではないか。

- 政府は、ファクトチェック団体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はないか。
- 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、ファクトチェックの取組と情報リテラシー教育の連携方策を検討することが望ましいのではないか。
- なお、後述のファクトチェックに資する研究開発の成果については、ファクトチェック団体に活用されることが期待できるのではないか。

- 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を含め、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。
- フェイクニュースに関しては、利用者がフェイクニュースの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情報リテラシー教育の内容に含まれることが望ましいのではないか。

- 既存の情報リテラシー教育施策において、上記の点を踏まえ、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。
- 今後も情報メディア環境が進展し続けることから、若い世代だけではなく大人も継続的に学び続けることが必要であり、青少年のみならず幅広い利用者に対する情報リテラシー教育の推進が必要ではないか。
- 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、様々な主体の連携態勢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。

- 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疑義情報を選別することに資する技術等(※4)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。

(※4) 例えば、国立研究開発法人情報通信研究機構(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。

- 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、今後更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、今後は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より一層重要になるのではないか。

- 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、「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、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、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。(再掲)

- 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、一般利用者（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、一般利用者（悪意のある者を含む。）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、前述の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切ではないか。
- 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。
- インターネット上では情報源のトレーサビリティが重要であることから、なりすましやデータの改ざんを防止し、信頼できる質の高い情報を確保する観点からトラストサービスの活用の在り方についても検討すべきではないか。

- 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。
- 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、英国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、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はないか。

Ⅱ. 利用者情報の適切な取扱いの確保について

(1)整理に当たっての基本的視点

- プラットフォームサービスが国境を越えて展開され、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ICT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、そ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通信の秘密の保護に係る規律を及ぼすことが必要ではないか。
- 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、当該規律に従った適切な取扱いの確保が図られ、その履行確保のための担保措置を設けることが必要ではないか。具体的には、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イングの確保も念頭に、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ではないか。
- ただし、当該行政規律を外国にある者に執行しようとする場合、当該外国の主権に抵触し得るため、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のではないか。

- 次に、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)ことが適当ではないか。
- 今後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、事業者への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)の透明性・予見可能性を高めることも重要ではないか。
- 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・予見可能性の向上のために有効ではないか。

(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

- 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利用者情報及び通信の秘密・プライバシー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の確保が図られるようにすることが適当ではないか。
- 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SNS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、所要の措置を講じることが適当ではないか。

② 国外事業者に対する履行確保のための措置

- 国外事業者に通信の秘密の保護に係る規律が及ぼされるよう措置を講じ、その履行を確保するための担保措置として、国内事業者と同様、通信の秘密の保護に係る行政規律を及ぼすことが必要ではないか。
- 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業務改善命令を発することができるようにするのが適当ではないか。

③ 国外事業者による国内代表者等の指定等

- 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執行しようとする場合、業務改善命令等の行政処分に係る国外事業者への文書の送達は当該外国の主権に抵触し得ることから、法執行(執行管轄権)の観点で課題が生じ得るのではないか。
- 執行管轄権の課題等を考慮の上、行政規律の効果を確実に及ぼすよう、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。)を指定させ、当該国内代表者等を介して、国内での行政規律の執行を確保するほか、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はないか。
- 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、総務省がその実態を把握し、必要に応じて、再発の防止や是正のための措置を講じるよう求めるなど、上記②の行政規律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、事業参入に係る登録又は届出とともに、国内代表者等の指定を求めることとするほか、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ともに、法の施行に必要な限度で、報告徴収等ができるようにするなど、行政規律を及ぼすことが適当ではないか。

④ 刑事罰に代替する措置の検討

- 電気通信事業法では、例えば、通信の秘密の保護に係る行政規律(業務改善命令)に違反した場合の処罰規定や電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密を侵した者の処罰規定等により、通信の秘密を保護するための規定の実効性については刑罰面からも担保しているところ、国外事業者に対し、これら刑事罰を適用し、実効的に運用することは、執行管轄権等の観点から困難があり、慎重な検討を要するのではないか。
- しかしながら、国外事業者への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ないことから、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じること等を検討してはどうか。

- ⑤ 通信の秘密の保護に係る行政規律(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
- 各電気通信事業者(国外事業者を含む。以下同じ。)がサービスの提供に当たって取り扱うことになる通信の秘密に係る情報については、個々の事業者により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・規模、利用形態が異なることから、各事業者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はないか。
 - 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、行政当局が行政規律(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はないか。
 - 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、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と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のではないか。

- 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、行政規律(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じることが適当ではないか。
- 具体的には、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・公表してはどうか。
- 同指針で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、次のような例が該当し得ると考えられ、これらの点を含め業務改善命令の発動に係る基準を示してはどうか。
 - 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十分に図られていない場合
 - 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

⑥ 行政当局と電気通信事業者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、行政当局と電気通信事業者との間で対話を継続することが適当ではないか。
 - 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の理解を深められること
 - 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
- また、行政当局は、電気通信事業者との対話を通じ、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、各事業者における通信の秘密に係る情報を含む利用者情報の適切な取扱いの確保及びその透明性の確保・向上や情報管理態勢・苦情相談態勢などの一層の充実が図られるよう、各事業者に継続的に促すことが望ましいのではないか。

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、インター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のではないか。
- 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、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と考えられるため、当該事情を踏まえ、有効な同意の取得の在り方について、更に検討を深めることが必要ではないか。

② 端末情報の取扱い

- 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、又は、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。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、利用者の保護及び通信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)の議論も参考にしつつ、引き続き検討を深めることが必要ではないか。
- その際、必要に応じ、ガイドライン等の改廃・統合を含めて対応するほか、今後の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はないか。

參考資料

- 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月目途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。）