

プラットフォームサービスに関する研究会（第14回）

令和元年9月27日

1 日時 令和元年9月27日（金）14:30～16:30

2 場所 総務省第1特別会議室（8階）

3 出席者

（1）構成員

宍戸座長、新保座長代理、生貝構成員、大谷構成員、木村構成員、崎村構成員、手塚構成員、松村構成員、宮内構成員、森構成員

（2）総務省

谷脇総合通信基盤局長、竹内サイバーセキュリティ統括官、竹村電気通信事業部長、二宮国際戦略局審議官、岡崎サイバーセキュリティ・情報化審議官、今川総合通信基盤局総務課長、山碕事業政策課長、大村料金サービス課長、山路データ通信課長、梅村消費者行政第一課長、中溝消費者行政第二課長、赤阪サイバーセキュリティ統括官室参事官、佐伯安全信頼性対策室長、富岡事業政策課市場評価企画官、大内事業政策課調査官、清水消費者行政第二課企画官

4 議事

（1）事務局説明（主要課題の検討（案））

（2）意見交換

（3）その他

【宍戸座長】 本日は皆様、お忙しいところお集まりをいただきまして、誠にありがとうございます。定刻でございますので、プラットフォームサービスに関する研究会の第14回会合を開催させていただきます。

冒頭、カメラ撮りのご希望があると承っておりますので、少々お待ちください。

【清水消費者行政第二課企画官】 大丈夫でございます。

【宍戸座長】 それでは、議事に入ります。中間報告以降、この研究会におきましては、構成員の皆様にオンライン上のフェイクニュースや偽情報への対応について集中的なご議論をいただき、事業者ヒアリングも重ねてまいりましたところでございます。それらを踏まえまして、今回と次回の2回をかけまして、最終報告へ向けた主要課題についてご議論をいただきたいというふうに私としては考えております。

今回は主に、利用者情報の保護に関する主要課題についてご議論をいただき、フェイクニュースや偽情報への対応についての主要課題のご議論は次回ということで予定をしております。また、トラストサービスにつきましては、手塚先生ほか、トラストサービス検討ワーキンググループにおきまして、別途十分なご議論をいただいているようでございますので、次回以降適切なタイミングでこの場でインプットいただければと思っております。よろしく願いいたします。

それでは、本日の議論でございますが、お手元資料14-1、主要課題の検討（案）につきまして、事務局からご説明をお願いいたします。

【清水消費者行政第二課企画官】 事務局からご説明差し上げます。

資料を1枚おめくりください。中間報告で今後検討すべき課題につきまして、以下のようにもとめていただいておりますけれども、座長からもございましたように、フェイクニュースにつきましては次回以降ご議論いただきたいということで、本日につきましては、赤字になっております「電気通信事業法の通信の秘密の保護規定の適用に関する課題」、 「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に関する課題」、また、「通信の秘密・プライバシーの保護の観点からの規律の適用範囲・対象の見直し・明確化に関する課題」についてご議論いただきたいと思っております。

次のページをご覧ください。1の1としまして、通信の秘密の保護規定の適用に関する課題となっておりますけれども、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がどうか。また、法整備に当たりましては、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イ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がどうか。

次のページでございますけれども、2としまして、履行確保に関する課題でございます。

(1) 履行確保に係る担保措置の在り在り方でございますけれども、通信の秘密に係る情報の適切な取扱いを確保するため、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がどうか。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、通信の秘密の保護規定を外国領域内に及ぼす場合、法執行の観点で課題が生じますので、国内に所在する代表者または代理人を介して、当該行政規律の履行を確保するという考え方がありますがどうか。3つ目のポツですけれども、外国主権とのバランスの観点から留意すべき点としてどのようなことが考えられるか。

続きまして4ページでございますけれども、(2) 円滑な履行確保を実現するための方策としまして、①自律機能の発揮としておりますけれども、共同規制にはさまざまな考え方がありますが、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、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、行政当局が関与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。2つ目のポツですが、共同規制の趣旨・メリットは、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ことと考えられるがどうか。3つ目になりますけれども、多様かつ急速に環境が変化する情報発信分野において、ガイドラインには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がどうか。最後、次のページですが、ガイドラインに基づきまして、自律機能を十分に発揮させるためには、事業者の対応が機能しなかった場合に法的規律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がどうか。

続きまして、②でございますけれども、実効性の向上としておりますが、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。また、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、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。3つ目のポツになりますけれども、円滑な履行確保のた

めには、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。

次のページになります。ハードローとソフトローの有機的な活用によって円滑な履行確保を実現するには、関係事業者との行政当局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。また、各事業者による自律的な取組を十分に機能させるには、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といった方策は効果的と考えられるか。最後になりますけれども、事業者による自律的な対応として十分とは言えないケースとして、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ますが、ほかにどのようなケースが考えられるか。

続きまして、3になりますけれども、市場環境の変化を踏まえた規律の適用範囲・対象の見直しについてでございます。

①ですが、位置情報や端末情報等の利用者情報の取扱いについてでございますが、端末情報や位置情報等をはじめ、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ますが、ユーザの利便性と通信の秘密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で「同意疲れ」に関してですけれども、通信の秘密に係る情報の活用に当たっては、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ておりましたが、「同意疲れ」が課題となっており、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。

最後のページになります。③個人情報保護に関するガイドライン等の見直しとしておりますが、前記3の①及び②の適用関係を明確化することや新たに指針を策定するといった考え方もありますけれども、これについてどのように考えるか。

以上、主要な課題をまとめております。よろしくお願いいたします。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

ここからの議論でございますが、大きく主要課題を3つに分けて事務局のほうでご用意いただきましたので、それぞれ相互に密接に関連するという点が多いことは承知しておりますけれども、議論の便宜上、それぞれ分けて議論をさせていただきたいと思っております。

そこで、まずは2ページをご覧ください。主要課題の1、通信の秘密の保護規定の適用に関する課題としてここで挙げさせていただいておりますが、これについてご議論をいた

だきたいと思います。どなたからでもいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

森先生、お願いいたします。

【森構成員】 ありがとうございます。

割と同じようなことを何度も言っているようで誠に申しわけないのですが、今回の資料は、これまで出てきたいろいろな複雑な論点をすっきりとおまとめいただいたと思っています。

そのことは、この2ページ目もまさしくそうでして、この域外適用の問題について、ポツが2つありますけれども、その2つの順番も含めてまさにお書きのとおりなのではないかというふうに思います。1ポツのほう3行目ですが、我が国ユーザを対象とするサービスであれば提供主体が国内事業者、国外事業者を問わず等しく適用する、全くそのとおりだと思いますし、また、2ポツにイコルフットィングの確保も念頭に置いてと、これもまさにあるべきことでして、最初にユーザの保護、消費者の保護、2番目に公正競争ということで、順番も含めて全く適切に整理していただいたのではないかと思います。

この下に、これまでの主なご意見とありますけれども、こちら一言だけ申し上げれば3番目です。何が電気通信サービスなのかを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ということですが、第一にどうして差があっていいかということがわからないということと、第二に何が電気通信サービスなのかを定義するのが難しいということと、差があっていいということの間にどういつながりがあるかわからないということの2点から、この3番目には私としては賛成しかねますということをお願い申し上げます。

以上です。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

ほかにご意見いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、主要課題の1につきましては、今、森先生に励ましていただきましたけれども、この大きな2つのポツについて、域外適用をすることが必要なのではないかと。それから、イコルフットィングの確保も念頭に置いて考えていくということで、次の主要課題の検討2でも関連するご議論があり得るのかと思いますので、こちらに移りたいと存じます。

主要課題の2番目、3ページ以下、履行確保に関する課題でございますが、これについ

では、かなり論点が込み入っておりますので、さらに細分化して議論をさせていただきたいと思います。

具体的にはまず、この3ページの(1)履行確保に係る担保措置の在り方についてご議論をいただきたいと思います。いかがでございましょうか。

宮内先生、お願いいたします。

【宮内構成員】 宮内でございます。

もう何度も言っていることですが、この2ポツ目の国内に所在する代表者または代理人を置いてもらって、それでここを介して履行を確保しているという方向でぜひ進めてもらいたいなというふうに私は思っております。

前も言いましたけれど、例えばプロバイダ責任制限法を見ても、国内に代表者、代理人がないばかりに非常にいろいろな意味で手続に時間がかかるということも多うございますので、そういうところも含めて、ここはぜひやってもらいたいことだと思います。

あと、ここちょっとよくわからないのですが、こういうのは、履行確保に係る担保措置というものなのかどうかがよくわからなくて、用語の使い方がよくわからないんですけど、こういう言い方をするのかどうかここだけは教えていただきたいと思うのですが、いかがでしょうか。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

事務局いかがでございましょうか。

【中溝消費者行政第二課長】 事務局でございます。

ここにこの記述を書いたのは、まさに書いてあるとおりでございますけど、この2ポツ目に、外国領域内に効果を及ぼす場合、法執行あるいは執行管轄権の観点で課題が生じるということで、より効果的といいましょうか、より確実に履行確保を図るための措置の一環として、このような措置も必要なのではないかとということで書いたものでございます。

【宮内構成員】 おっしゃることはとてもよくわかります。すごくつまらないことを聞いていて、こういうのは担保と言うんですかという、それだけの意味合いなんですけれども、何となくいわゆる担保というのと少し違うかなと思って、これは制度としてこういうものを用意するというのでおっしゃっているんですけど、私としては、言葉遣いがしっくりこなかったの、何か理由があるのかなと思ってお聞きした次第なんですけど、特に、こんなところだということですかね。

【中溝消費者行政第二課長】 特段、深い理由があって担保という言葉がこの文脈で使

っているということではないです。

【宮内構成員】 わかりました。どうもありがとうございます。

【宍戸座長】 ありがとうございます。宮内先生、よろしゅうございますか。

【宮内構成員】 はい。結構です。

【宍戸座長】 ほかにいかがでございましょうか。

大谷構成員、お願いいたします。

【大谷構成員】 ありがとうございます。

どれも重要な論点なんですけど、罰則のところは行政規律と同じ並びで書かれているところに多少の違和感があるところがございます。行政規律を課して、その結果として何らかの違反などの行為があったとして、これについて罰則の適用ができるかどうかといったことについては、これは国内外問わず、相手方の事業者に必要な反論の機会であるとか、証拠調べなどの司法的な手続をとり得るといことが大前提になっていると思っておりますので、罰則そのものを置くか置かないかということもさることながら、行政規律をかけるということとは別に、独立の論点として議論する必要があるのではないかと考えているところなんです。

要するに、別の項目として書いたらいかがかという程度の意見なんですけれども、罰則の適用には、それを困難とするだけのさまざまな理由ですとか論点があり得ると思っておりますので、その点が特に気になっているところです。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

生貝構成員、お願いします。

【生貝構成員】 代表者または代理人というところに関して、前回も少し言及したところではございますけれども、外国から我が国のユーザに向けてサービスを提供する事業者様は、極めて大小、頻度、あるいはサービスの性質上、その人々の権利、利益というものに対して与え得る影響の大きさの大小といったようなところも大きく違いがあろうかというふうに思います。

そうしたときに、この点に関しては、前回、プライバシー規則案の議論状況も含めて少しご紹介したところではございますけれども、場合によりましては、この部分に関しては、何かしらの閾値のようなものを設けることも考慮に値するのではないかと考えました。

【宍戸座長】 ありがとうございます。さらにいかがでございましょうか。

木村構成員、お願いします。

【木村構成員】 今、生貝先生がおっしゃったところですけど、欠席している回もありますので、私の理解が不足しているのでしたら指摘していただければと思うのですけれども、国内に所在する代表者または代理人を介してというところで、必ずしもプラットフォーム事業者が国内に拠点があるとは限らない場合はどうなるのかという疑問があるのですけれども、必ず国内に代理人または代表者をつけないといけないということになるのかというのを少し教えていただければと思うのですが。

【宍戸座長】 事務局いかがですか。

【中溝消費者行政第二課長】 まさに、本日ご提案させていただいているものは議論のたたき台ですので、代理人、代表者を介した行政規律の履行確保という考え方をもし実現するのであれば、どのような法制的なやり方があるかということについてもいろいろご議論いただきたいということでございますので、今、木村構成員がおっしゃったようなことも当然、検討の余地があるということかと思えます。

【木村構成員】 今後の検討ということでございますね。ありがとうございます。

【宍戸座長】 あるいはこの場で今、ご意見があれば承りたいと、こういう趣旨でもございます。

さらにいかがでございましょうか。

森先生、お願いいたします。

【森構成員】 ありがとうございます。

まず、2点ありまして、1点目は今の点についてでございますが、資金決済法などはご参考としていただけるのではないかというふうに思います。こちらは、外国資金移動業者とか外国何々業者というふうに定義のところ外国事業者の Kategorie を設けているわけですが、登録等の要求事項というのは、国内の事業者と同じということになっています。ただ、外国事業者については、国内に代理人を置かなければいけないというふうになっていますので、同じように記述をしていただいて、法執行の観点で履行確保をすることが考えられるのではないかと思います。こちらが1点目です。

2点目は、罰則を国外事業者に対して適用することの課題ということで1ポツにありまして、3ポツで外国主権とのバランスということがありまして、確かにそういう議論というのはあるというのは私も承知しておりまして、外国主権を侵害することになるのではないかと、外国事業者に罰則を科するとなかなか国の主権というのがどういふものなのかよ

くわからないので、それは問題があるかもしれないということになると思いますし、また、実際になるというご意見も私もしばしば耳にしますので、これは全然気にしなくていいですと言うつもりはないんですけれども、ただ、直ちに外国主権を侵害するかということはないのではないかと考えておまして、実際に刑法にも適用範囲の規定がありまして、刑法の2条は、すべての者の国外犯ということで、いわゆる保護主義に立って、日本の重要な法益については、日本人であろうが外国人であろうが国外で犯罪が行われた場合でも刑法を適用するということになっております。

それから、3条2項に規定される国民以外の者の国外犯についてです。外国人が国外でやった場合ということで、日本のゆかりは薄くなるわけですがけれども、一定の重要犯罪について外国人の国外犯に対しても適用するということを定めておまして、その趣旨を見ますと、交通の発達等により国際的な人の移住が日常化し、日本国外において日本国民が犯罪の被害に遭う機会が増加している。これは、日本国民が海外に出ることですが、そういったことから日本国民の法益を保護するという立場に立って、外国人の国外犯を処罰するという考え方をしておりますので、そういうこともご参考にしていただければと思います。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

この履行確保に係る担保措置の在り方、担保という表現がいいかどうかというのはまた少し引き続き議論の中で検討していただくということ。それから先ほど、大谷構成員がおっしゃったこととの関連で少し整理をすると、まず、通信の秘密に関する規律が第一段階であり、そして、それを実現するために機能的に見て行政規律とか罰則という手段をもってして通信の秘密の保護を図れないかという意味でこの2つは、今この1ポツで並んでいると。

さらに、その行政規律等をちゃんと守ってもらう、あるいは実効性を高めるというために、この3層目として、代表者それから代理人の国内設置義務を課すということができるのではないかと。そして、それについてそのような考え方をする場合に、森先生のご指摘で言いますと資金決済法が参考になるのではないかと。あるいは、一定の閾値を設けるというのも考えられるのではないかとというのが生貝先生のご指摘だったかと思えます。

それから、戻って2層目のところで、罰則を科すということについては難しいのではな

いかと思われると同時に、刑法総論の一般理論からするとそれも当然あり得ることなのではないかというご意見が出たわけですが、さらに、この履行確保に係る措置について、コメント、ご意見いかがでございますでしょうか。

ご指摘のように、外国の主権というのはもちろん考慮する必要がある反面で、そこで主権と言い始めたら何でもだめだということになっちゃうよねということで、かなり具体的に管轄権を立法管轄権とか執行管轄権とか分けたり、他方で国内の法規の適用ということを考えるときに、その法規によっていかなる法益を我が国の側で実現しようとしているのかということによってもまた事情は変わってくるだろうというふうに思います。ここで問題になるのは通信の秘密の確保ということであり、外国の主権があるから、罰則についても適用が直ちにできないと考えるべきではないだろうというふうに思いますけれども、国内での利用者の通信の秘密を確保する上で、必要な限度を超えて海外に適用するというようなマッチョなやり方というのは、当然国際的な関係ということから見て調和を乱すような部分もございますので、引き続きこれらの点については、この場で出たご意見も踏まえて、事務局に検討いただくということでよろしゅうございますでしょうか。

それでは、また戻ってくるということもあろうかと思しますので、その先を議論させていただきたいと思えます。

具体的に申しますと、スライドで言いますと、4ページから5ページでございます。大きな課題の2番目の(2)円滑な履行確保を実現するための方策、ここでは共同規制的なアプローチというふうに銘打っておりますけれども、そのうちの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）について、事務局で幾つか考え方を提示していただいておりますので、これについてご意見を賜ればと思います。

いかがでございますでしょうか。

森先生、お願いいたします。

【森構成員】 ありがとうございます。

まず、1番目と2番目のポツについて申し上げようと思えます。共同規制の考え方という1ポツのところの説明をしていただいておりますけれども、2行目からです。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ということで、おおむねお書きのとおりなのかなと思うんですけども、ただ、順番として、シンプルに各事業者の自主的な対応に委ねた上で機能しなかったら行政当局が関与と、

そういう順番ではないだろうなというふうに思っております、順番としてはむしろ逆で、何らかの規制が及ぶおそれがある、法施行が行われる可能性があるということをまず、行政側が告知した上で、自主的な対応を促すという必要があるのだらうと思います。

これは、どうしてなのかということですが、非常に原始的なご説明で申しわけないんですけども、自主的な対応をするとすると、コストもかかる話ですし、特に通信の秘密、こういうプライバシーの分野では一定のことをしないということが重要な意味を持つわけですし、そういう意味では、事業者の自制というか、みずから行動を縛るということが求められる場合が多々あるということかなと思います。

他方で、事業者は、本来は株主価値の最大化をミッションとしているわけですから、コストをかけること、あるいは事業領域を縛るということは、本来の目的からすると合理的なことではないわけです。したがって、自主的な取組をしますというときに、それが社内において正当化されるためには、また社内における決定が株主から承認されるためには、そういったことをするメリットがあるのだという理由を明確にする必要があるということでございます。したがって、そういった取組をしなければ、これこれこういう悪いことが起こるかもしれませんということは最初に行政側から与えてあげる必要があるということになりますので、順番としては逆ということにならうかなと思います。

2ポツですけれども、こちらも理由は全然違うのですが、順番の問題があるかなと思っております、下線の部分を拝見しますと、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がどうかということですが、イノベーションの促進とプライバシー保護の両方を全く等価のものとみなせばどちらが先かということとはなかなか難しい問題になるはずでして、プラットフォーム事業者の自主的な取組に委ねると、こちらを優先するということは、イノベーションの促進を優先するということになりますので、直ちにそういう順番は導けないのではないかと思います。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにかがでございましょうか。

生貝構成員。

【生貝構成員】 ありがとうございます。

まずは、1ポツ目の順番という森先生のご指摘は僕も共感するところが多くございまし

て、やはり自主規制ではなく、共同規制という言葉をあえて使うというからには、法的な枠組みというものはまずしっかりと存在している必要がある。具体的な遵守や進め方の在り方等について、事業者様がそれぞれの状況に合わせた一定程度柔軟なやり方をする余地を許容するといったような位置づけであると思います。

その上で、自主的な対応に委ねた上で、それをモニタリングしながら対応するということが、このこと自体は、書きぶりとして違っているというわけではないのですけれども、委ねられた領域というものをまず事前にしっかりと、私はこのような形でこのルールをこのサービスに適用する、ということ事前に明確に宣言していただく必要がある。そして、政府・規制機関の側としては、まず宣言されたルール自体が果たして政策目的の達成に適合しているのかどうかということの評価を行う必要がある。その上で、では、内容が妥当だというふうに言ったときに、それがほんとうに守られているのか、十分に機能していないのであれば、当局がより強い管理を行うといったような、ルール自体の妥当性というものに対して一定程度の関与を行い、実効性というところに対して関与を行うという、段階を分けた自主的な対応というものの定義がなされるべきかというふうにも考えているところでございます。

それから、あと2点ありまして、同じところで2点目として、同じ2行目の「各事業者の」というワードについてであります。伝統的に、共同規制の枠組みというのは、個別の事業者さん単位でルールをつくっていただくというよりは、一定の業界の範囲でその分野に適合した具体的なルールをつくっていただいて、それを所管官庁とある程度やりとりをしながらやっていくという方法が中心であったと思います。なのでございますけれども、デジタルプラットフォーマーの領域といったようなものは、一つ一つの事業者さん自体が非常に大きな規模を持っていたりですとか、あるいはそれぞれによって大きく異なるサービスを行っていたりという具合で、必ずしも業界単位での対応というのが妥当でない場合というのが増えてきている。これは、デジタルプラットフォーマーとそれ以前の共同規制なるものの一つの大きな違いであろうかと思えます。そのようなときに、デジタルプラットフォーマー、おそらくG A F Aと言われるようなレベル感の各社様に関しましては、個別にどのようにご対応していくかといったようなことが焦点になってくるであろうと思えます。

他方で、外国の事業者様も中小規模の企業様含めて参加してくる場合はある程度まとめたの団体としての対応というのも視野に入ってくると思います。一つの産業の中でも、

メガプラットフォームとそれ以外のプラットフォームは量的にも質的にも違いがあるものでございますから、その区分けをどのように考えていくかということが、今回特に重要になってくるかというふうに考えているところであります。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

崎村さん、お願いします。

【崎村構成員】 私がしゃべろうと思っていたことのかなりを生貝先生にしゃべっていただいたのである意味補足なんですけれども、7ページ目とも関係してきますけれども、結局、共同規制がうまく働かないことというのは共同規制のガバナンスの問題に帰結することが多くて、したがって、先ほどある程度集まってやるという話がありましたけど、集まって共同規制のルールをつくる人たちのステークホルダーがちゃんと足りているのかどうかというのを監視して吟味していく必要があるだろうと思っています。逆に言うと、その自主規制、あるいは共同規制としてのルールの正当性の確保はどのようにしてなされるのかということです。

それから2点目が、生貝先生のおっしゃったことに対して、そうかなと疑問があったのであれなんですけど、G A F Aは個別じゃないかということなんですけど、G A F Aはわりと一緒にやります。そういう印象があります。私がやっているOpen ID FoundationなんかではG A F Aがわりと一緒にやっているわけです。なので、一緒にやらないかということとそんなことはないと思うので、むしろそういうふうに集まるようなインセンティブを持たせるように、共同規制の枠組みをつくっていくというのがかなり重要な点なんじゃないかなと思います。

【宍戸座長】 それでは、生貝構成員、お願いします。

【生貝構成員】 まさしく崎村委員からおっしゃっていただいたことは同意するところでございます、プラットフォームとしてこういった問題にどう対応するかというところは、おそらく共通項となるレイヤーはあり得る。それに加えて、各事業者様のお取組として、特にうちはこういうサービスをやっているから、こういうところを上乘せする、そういう2層のつくり方というのも諸外国の例等を見ている、しばしば実際に見られるところでもあるかなと思いました。

【宍戸座長】 さらに、崎村さん、お願いします。

【崎村構成員】 1点補足で、基盤というか共通部分になるようなところに関して、結局、国際標準の作成というのを一つのポイントにしてやるといういろいろ集まっていたきや

すいという印象を私は持っております。ITFなんかは典型的です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

手塚先生、お願いいたします。

【手塚構成員】 今までのほとんどの意見に賛成といいますか、なんですが、1点でございますけども、1ポツの2行目だと、その取組が十分に機能しなかった場合という、十分かどうかというのはあるんですけど、ここは誰が主語でどういうふうなここを解釈していくかという点がこの文脈ですとわかりにくいかなと思っていまして、事務局としてはどういうふうにお考えか、まず質問です。

【宍戸座長】 お願いします。

【中溝消費者行政第二課長】 事務局でございます。

ここに書かれておりますとおり、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というところでございますので、その判断は基本的に行政当局ということになると思っておりますが、次の6ページ、7ページに出てくるところでご議論いただきたいと思っておりますが、例えば6ページ目の2ポツ目、判断基準みたいなものの透明性の確保・予見可能性の向上とかそういったものについて、何か必要なことがあるかどうかという点については、次のところでまたご議論いただけたらと思っております。

【手塚構成員】 わかりました。それでしたら理解できますので、よろしく申し上げます。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

先にそれでは、松村先生からお願いできますか。

【松村構成員】 まず、順番ということですが、森構成員がおっしゃったことはもっともだと思っておりますけれど、私はこの文章ではそういうことを念頭に置いて書かれていたのではないかと考えています。十分に機能しなかった場合に、関与できるように法的にあらかじめ担保しておくわけですね。だから、当然制度をつくっておくというわけで、そうすると、このような制度をつくっておくということは、当然その前の段階でどういうときに十分機能していないと考えるのかが示されない、こんなことしようがないので、当然自主規制に先立って、あるいは並行してそういう枠組みがつけられると思います。その意味で、そういうことですねと確認することが重要だ

と思いますが、私はこの文章を素直に読めば、森構成員がおっしゃったような順番でちゃんとやると書いてあると読んでいました。

ただ、その場合に、どういうときに十分機能しないと考えるのかは、一方では透明性が重要ですが、一方では同じページの3ポツに書かれているように、環境はどんどん変化していて、そのときにあまり硬直的に最初の枠組みをつくるわけにはいかないというバランスを考えなければいけないので、結構難しい。いずれにせよご指摘のようなことを行政当局も考えていると思いました。

次に、個別の企業単位なのか、業界団体単位なのかというのは、GAF Aが仮に一緒になってやるということがあったとしても、それは業界団体をつくらせてという話とはちょっと別の次元の話なので、みなが集まっているいろいろなことを話し合うというレベルと、業界団体を前提として、あるいは、もしなければつくらせるとか、そういうようなこととは切り分けて考える必要があるかと思います。

業界団体ということだったとすると、これは登録制だとか、あるいは、それ以上のきつい規制がかかっているようなところであれば、そのメンバーは確定でき、その人はみな業界団体に入りなさいと言えるのかもしれないのだけれども、任意団体のところで、そもそも業界団体に入っていない人が出てきたらどうするのか、それは強制的に入らせるのかということを考えれば、やはり基本的には個々の企業が責任を持つということだと思う。しかし、その後、十分機能しない場合には厳しい規制が来るというときには、ほとんどの企業は対応しているけれども、対応していない、ろくでもない企業が幾つかある状況だと、やっぱり規制が強化されることになりかねないので、自分たちで集まって、できるだけ、そういうことのないようにコーディネートしようというインセンティブは当然出てくるし、与えるべきだと思います。しかし当然の前提にするかどうかは全く別の問題だと思いました。

以上です。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

あちこち手が挙がっていますが、先に森先生の手が挙がっていましたよね。では、その関係でお願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。後ろの5ページ目も同じカテゴリーだと思いますので、5ページ目について一言申し上げたいと思いますが、最後の末尾の2行ですけれども、一番後ろの、これこれなど、「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がどうか」、これは結論的には全くおっしゃるとおりだと思っております。まして、若干ひっかかったのは、1行目の「ガイドライン (=ソフトロー)」というところでして、ガイドラインは全部がソフトローということではないといえますか、私のイメージでしかなくて申しわけないんですが、ソフトローなガイドラインのほうがむしろ少ないような気がしております。4ページ目の3ポツのところでは、総務省においては従来から電通個人情報ガイドラインを策定しているところであるがということで、ガイドラインのサンプルとして電気通信事業分野の個人情報保護ガイドラインが出ておりますけれども、これはどちらかというと、ハードローについて、その中身を具体化するガイドラインだと思いますので、「ガイドライン (=ソフトロー)」ということではなくて、他方で、この電気通信分野にもソフトローと呼べるようなものはありまして、あまりメジャーじゃないかもしれませんが、インターネット接続サービス安全・安心マークとか、そういうものもありますので、それを有機的に機能させる、両者を有機的に機能させることは適当という結論はお書きのとおりだと思います。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

それで、生貝先生から手が挙がっていましたよね。お願いします。

【生貝構成員】 ありがとうございます。いろいろと論点があるんですけども、手短かに3点に分けてお話しします。

まず1つ、森先生がおっしゃったとおり、ソフトローという言葉自体は、ある種、共同規制以上に定義が難しいものであり、使い方というのは今後いろいろ考えていく必要もあるかと思えます。例えば、EUのBetter Regulation for Growth and Jobs in the European Unionという2005年の文書では、ソフトローという言葉を使った後に脚注がついて、‘Soft law’ instruments refers to co-regulation and self-regulation. という言い方をしている、ソフトローを生かした柔軟な政策的アプローチを共同規制や自主規制と呼ぶといったような形での使い方がされているということは少し触れておきたいと思えます。

それで、2点目は、松村先生のおっしゃったところに関してなんですけれども、ご指摘は非常にいずれもおっしゃるとおりだと思っております。1つは、こういったソフトローアプローチ、自主・共同規制のアプローチを使うということに関しては、やはりモニタリングというのが極めて重要であります。

特に、最近のヨーロッパの共同規制ですと、トランスパレンシー（transparency）、リドレス（redress）、救済、そして、モニタリングという、この3点のセットを制度の中に組み込んでいく。それがやはり共同規制をつくっていく上でも非常に重要だと広く議論されているところをごさいますて、トランスパレンシーについては、どういう取組をしているかということをしっかり透明に伝えていただく。そして、問題が起こったときにしっかり消費者が救済される仕組みを、苦情処理ですとか、あるいは第三者の仲裁のようなものを含めてどうつくるか。そして、3つ目にモニタリング、しっかりと専門的な事柄を含めて、それを評価し続ける仕組みというものをどうやってつくるか。この3点セットで考えたときに、やはりモニタリングというのは極めて重要なのだろう。

そのときに、業界団体という言葉は、私自身も使ってみて、必ずしも適切ではなかったかと思います。おそらくしっかり団体として継続的に話し合っていく場というのは、業界団体という形でやる必要はなく、例えば、協議会でありますとか、実際、これまでもさまざまな取組がなされてきたところであろうかと思います。

こういった会合でヒアリング等で外国の事業者さんをお招きしてお話を聞くと、彼らとしてどういう努力をしているのか、そして、どんな問題が生じているのかということが、改めてわかることも多いかと思います。そういう場を作り、関係省庁の方々もご参加いただく形で、代理人というものの位置づけを含めて、どうやって継続的にその取組をやっていくことができるのか、そういった比較的緩やかと言えるような枠組みの在り方も含めて、この集団的な話合いの部分というのは考えていく意味があるのかと考えます。

3つ目として、2ポツ目のところの2行目の最後でございませけれども、「まずはプラットフォーム事業者の自主的な取組に委ね」というところです。自主規制、共同規制、政府規制といった段階がある中で、一般的に、例えば自主規制にまずは任せてみて、それでだめなら共同規制に移行する、あるいは共同規制にまずは任せてみて、それでだめならより厳しい直接規制に移行するという、段階的、動的な枠組みが重要なのかと思います。

今回、共同規制的な枠組みでやっていこう、事業者の柔軟性を極力尊重しようといったときに、ここでもしかすると書かれるとよいかと思うのは、今回の共同規制アプローチがもしうまく機能しないようであれば、より強固なハードローのアプローチを採用していくことも検討しなければならない。そうした、ある種のダイナミックなアプローチの予見可能性というものを先に示しておくことが、こういった自主性を生かした取組を進めていく上でのインセンティブとして機能するだろう。そういった観点から、このワーディングは

使われてもよいのかなと考えた次第です。

【宍戸座長】 よろしいですか。ありがとうございます。

今、この4ページから5ページにかけての部分でございますけれども、さらにご意見等ございますでしょうか。

先に、新保先生、お願いいたします。4ページから5ページのところでお願いいたします。

【新保座長代理】 ガイドラインの意味について、国外事業者に自主的に取組を行っていただきたいという趣旨は非常によくわかりますが、国内と国外事業者によるガイドラインまたは自主的な取組というものの理解が、やはり根本的にかなり違う面があるということ踏まえた上で、国内の事業者も含めて、ガイドラインと自主的な取組というものの対応について考えていかなければならないと思っています。具体的には、国内の事業者については、ガイドライン、特に総務省をはじめとして行政機関が策定したガイドラインについては、それが例え法的義務ではなく、まさにソフトローであったり、文字どおりの自主的な取組を尊重する取組であったとしても、かなり法令遵守に近い意識で取り組むということが一般的かと思えます。

一方で、国外事業者については、そもそもガイドラインについては、規制を受けないラインをそこで設定をしたいという趣旨が、もともとかなり強いかと思えます。とりわけ日本と例えば米国を比較しても、立法過程が全く違います。日本の場合は閣法を中心として、行政が策定、立案した法律案が結果的に法律として制定されて、つまり、行政の意向がかなり立法過程に大きく影響しています。一方で、米国法は基本的には議員立法でありますので、行政の意向というよりも、むしろ業界の自主的な取組、また企業の自主的な取組、さらに業界団体のかなり強力なロビー活動を背景として立法がなされるという背景があります。

そのときに、ここでガイドラインと言っている場合には、例えば米国などでは、規制を法的に、厳しい規制を受けないために、ガイドを、そこにラインを引いてもらうといったような趣旨で自主的な取組を行うことを実施するという趣旨もありますので、そもそも、そういった根本的に話がかみ合わなかったり、前提条件が違う部分があることも踏まえて、国外事業者と国内事業者におけるガイドラインと自主的な取組について、今後も、この点について、課題については、その点を認識した上での議論としていただければと思います。

【宍戸座長】 貴重なご指摘ありがとうございます。

特に、主題1で議論した点にも直にかかわるご指摘をいただいたと思います。

それでは、森先生から手が挙がっていましたが、いかがでございましょうか。

【森構成員】 ありがとうございます。論点のここでお書きになっていることのスコープと申しますか、2ポツのところ、先ほどから自主的取組についての議論というのがいろいろ出ているところなんですけれども、もちろん、一般的なプライバシーの問題などについては、そういうことは言えるかと思っております、プライバシー侵害にならないことはもちろんとして、よりプライバシー保護に資する方策を自主的取組でということはあるかと思うんですけれども、ここで議論しているのは、1ポツにあるように、通信の秘密に係る情報の適切な取扱いということですので、あまり、より保護に資するとか、そういう話というよりは、むしろ、通信の秘密を侵害しないということを外国事業者にも守ってもらうということについてなので、一般のプライバシーの問題みたいなところとはちょっと違うのかと思います。どちらかという、ハードローの世界の問題なのかと思って伺っておりました。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。よろしいでしょうか。

今の4ページから5ページについては、非常にさまざまなお意見をいただきました。幾つか論点があったと思いますが、私が把握した限りで、簡単ではないですが、コメントいたしますと、1つは、冒頭、4ページの1ポツで「共同規制には様々な考え方があるが」というところから始まっているわけですが、生貝先生がこれはご専門ですので、ご指摘いただいたように、そもそも自主規制、共同規制、それから政府規制があつて、そして、自主規制から共同規制にいくという、あるいは共同規制から政府規制にいくということもある。そもそも共同規制をやってみたけれどもうまくいかない、あるいは、その実効性がきちんと担保されない、政府規制にいくということだ、本来あり得るんだと。ただ、その手前で、共同規制ということでもまずやってみて、全体としてうまくいくか、遵守がどれだけ確保されるかを見るというのが共同規制の1つの位置づけというか、メリットとしてあり得るんだということは、少し何らかの形で議論の前提に置いたほうがいいのかというのが1つのポイントです。

2番目のポイントは、そこで、共同規制だという場合の中身の問題ですけれども、これについて、論理的な先後なのかどうかということについても幾つかご意見をいただき

ましたけれども、政府による直接規制ではなくて、事業者ができるだけ自主的にきちんと対応して、あらかじめ法の求めるところ及び制裁の枠組みがある中で、みずから、きちんとルールを立てて、ルールを遵守していく。しかし、それがうまくいかなかった場合には、もとの世界に戻るといいますか、直接規制があり得るといことと、さらに、自分たちが直接規制を受けない、あるいは、そもそも法の枠組みが共同規制から直接規制に行くことを防ぐということとの関係で、事業者たちがみずから何らかの業界団体のような形で、堅い形で集まることもあるでしょうし、あるいは、もう少し緩やかな形で集まって、お互いに牽制し合う、あるいは、相互に、よりポジティブに標準化のような形で、ルールの中身を形成して行って、これでいいでしょうと政府に言うてくるといったような、多様な段階、多様な発現形態というものが考えられるんだということは、まず、これもまた一般論として少し整理した上で、ここでどういうことを考えているのかということをはっきりさせていったほうがいいのではないかとというのが2点目でございます。

3点目は、いみじくも、これは事務局が「自律機能の発揮」と書いていただいているわけですがけれども、私の本来の研究分野であります憲法の分野でいいますと、自律というときには、自分でルールを考えて、ルールを立てて、そして、自分でそのルールを守るということまで全体込みでイメージして用います。その意味で、ルールを立てる、この場合、民間事業者が立てるといことなのか、業界団体ないし緩やかな連合が立てるといことなのか、あるいは、政府が立てたガイドライン、これがハードローかソフトローかは別として、政府が立てたガイドラインを受け入れつつ、そのガイドラインの枠内でいろいろなことを具体化していくような、まさに民間におけるガイドラインのようなものをさらに派生的につくっていくのか、これはいろいろございますけれども、少なくとも事業者サイドでルールを定立していく。

そして、そのルールの定立をきちんと守っていくという中で、いわば、ルールの中身それ自体、ルールの妥当性と、ルール形成の手続的な正当性、必要なステークホルダー、例えば消費者を含めて、ちゃんと意見が聞かれているのか、リッスンされているのかというような意味での手続的な正当性の問題、それから、3番目に、その立てたルールがきちんと守られているのかという実効性の問題と、それから、おそらく4点目にあるのは、このルール自体が動的にいろいろな状況の変化の中で適切に見直されて、適切に変わっていくということが確保される、そういったことがこの自律機能の発揮の前提であったり、言わんとされることではないかと思えます。

最後、長くなっておりますが、4点目ですけれども、今のような一般的な共同規制に関する議論を踏まえた上で、ここで問題になっているのが通信の秘密に関する規律の確保であり、その意味では、一般のプライバシーよりも比較的重たいものであるということ。しかし、それをそのまま直接規制だとイノベーションが死んでしまうということもあり得る。イノベーション促進とプライバシー保護とのバランスの確保は、中間報告書において重要なポイントとして書いたことでございますけれども、これを確保するという観点から、とりあえず、プラットフォーム事業者に、まずはちゃんとルールをつくってもらってやってもらおうじゃないかということですね。

ここで問題になっているのが通信の秘密であり、そしてかつ、イノベーションとの関係でも重要な社会基盤でもある、また、かなり大きな判断のためのリソースも持っているプラットフォーム事業者である。そこでの自律機能を発揮してもらうために、あるいは、自律機能が発揮されない場合にはその先にいくということも踏まえた上で、どういうふうに、ここでの共同規制的なアプローチを具体化していくのか、そういうご指摘であったかと、全体をまとめて、私としては受けとめたところでございます。

これで、いや違うということがもし特段なければ、さらに、既にモニタリングの在り方についてもご意見をいただいております。資料で申しますと、6ページ、7ページでございますけれども、履行確保のための方策の実効性の向上、こちらについても幾つかアイデアが事務局によって示されておりますが、これについて、またご自由にご意見をいただきたいと存じます。いかがでございましょうか。

これまでのお話の中でも、透明性の確保について、生貝先生からもいろいろご指摘がありましたし、それ以外にも幾つかご意見がありました。ある種の業界団体へ集まるような形で結集していってもらうとか、あるいは標準化といったプラスのインセンティブについて崎村さんからもご指摘ありましたことも、ここにかかわってくると思います。それらについてのご意見であったり補足、さらに、その他の論点も含めていただければと思います。いかがでしょうか。

森先生、お願いいたします。

【森構成員】 ありがとうございます。6ページにお書きになっていることは、事業法29条の業務改善その他の措置を命ずることができる、業務改善命令の法執行の1つの発動の形態についてのガイドラインをつくるという考え方があるのではないかと思います。これは私は大変いい考え方だと思います。

ご記憶に新しいところでは、公正取引委員会が優越的地位の濫用をB to Cのデジタルプラットフォームを念頭に置いて、B to Cに適用する考え方（案）というものを公表しましたけれども、あれに考え方としては近い。法執行ガイドラインというものです。

ご案内のとおりですけれども、FTCも非常にたくさんの法執行ガイドラインというものを公表していて、法律の基準がどうなっているのか、どこが適法と違法かというところの基準とは別に、法執行のガイドラインというものをつくっていて、これはその性質上、当然に、ある種の弾力性みたいなものがあるわけですし、また、もし法執行のガイドライン上、明確にこれは法執行の対象だと指定されますと、それは法執行を受けてしまうということなので、事業者に対する威嚇効果みたいなものも十分にあるわけです。

つまり、先ほど来、私が共同規制等についてのご注意点として申し上げているポイントとして、社長が「いや、それに参加しなかったら何か問題があるのか。あるいは、何か参加したらいいことがあるのか」と、私が社長だったら聞きますけれども、そういうときに、「いや、実はこんなことがあります」と言っていただくことができるという意味で、基本的な考え方として、私はこの法執行ガイドラインには賛成です。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

森先生が社長であれば、得か損かではなくて積極的に遵守していただけるものだと思いますが、ほかにいかがでしょうか。

生貝先生はご意見がありますか。いかがでしょうか。

【生貝構成員】 1つだけ、この通信の秘密にかかわることというのは、プラットフォームさんのビジネスの観点でいいますと、ほかの法律、特に個人情報保護法等とオーバーラップしてくる場合というのが多いだらうと思います。今回、電気通信事業分野における個人情報保護に関するガイドライン等を含めて念頭に置かれているので、規範としては一本化した形にある程度はなっていくのかと思うのでありますけれども、その運用、執行という場面においても、おそらくは、その執行機関同士で、密接な調整をする必要が特に生じてくる場面なのではないか。その調整のあり方ある程度明確化することができれば、事業者にとっての予見可能性という観点でも、あるいは、この履行確保の上での実効性の向上という観点でも、意味があるのではないかと考えました。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

大谷構成員、お願いします。

【大谷構成員】 6 ページ、7 ページにかけてということでもよろしゅうございますでしょうか。特に外国のプラットフォームサービスを提供されている事業者のサービス内容が非常に多様性に富んでいることなどを考えますと、おそらく、これまで日本国内の事業者が熱心に遵守してきた通常のガイドライン、電気通信事業における個人情報保護ガイドラインなどについては、あまり直接関係していないというような意識、自分の事業とどこで接点を持つかが不明瞭であったり、あるいは、その解釈によって幅が生じるのではないかというような疑問が生じてくる場面が幾つかあるのではないかと考えております。

そして、特に諸外国の規制とのハーモナイゼーションを考慮しますと、日本で特別に求められている規制ではなく、諸外国においても、通信の秘密という言い方をせずに、あるいは、プライバシー保護のための規律の文脈で語られているだけで、内容は同じかもしれないけれども、通信の秘密と言われると、改めて身構えてしまうというようなことが起こり得るのではないかと考えています。日本の法律の文脈だけで説明するというのではなく、海外の法制から見たときに、この部分が通信の秘密なんだということがわかるように、つまり、相互理解というのを促すために、どこがギャップに当たるのかといったことについて、我々の側で見出していくということが必要なのではないかと考えているところです。

7 ページのところに「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、まさに述べていただいている部分だと思いますけれども、この相互理解を促すために、単に日本法の解釈を細分化していくというよりは、プラットフォーマーが提供しているサービス内容に即して考えた場合に、利用者保護のために、プライバシーであるとか、あるいは通信の秘密が保護されるために、どの諸外国でも同じようなことが事業者に求められているんだということがわかるような資料を、ガイドラインとともに対話のツールとして整えていくということが望まれるのではないかと考えております。

それらも含めてガイドラインを弾力的に運用していくということであれば、全く私の考えていることも述べていただいているんだなと思いますけれども、若干、今までのガイドラインというのが個別の規定を解説したタイプのものになっていますので、ちょっと違う切り口で捉えていくことも必要なのではないかと考えて発言させていただきました。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。貴重なご指摘だと思います。

さらにいかがでございましょうか。

新保先生、お願いします。

【新保座長代理】 質問なのですが、今までこの点について検討がなされたか私の記憶が定かではないので、執行については、国内における執行の問題と、国外事業者に対してどのように執行するかという観点から考えるときに、従来から、国内事業者の実効性確保が国内法でできる一方で、国外事業者はどうやってやるのかという、なかなか永遠の課題があるわけでありましてけれども、この点について、執行について、例えば個人情報保護法の78条の外国執行当局への情報提供による対応というものについて、個人情報保護法では78条で、外国執行当局への情報提供という形で共助するということができます。つまり、国内の法令を適用できないので、外国執行当局への情報提供という形で対応するわけですが、電気通信事業法には、現行ではそのような規定がなく、現状そのような形での対応はできないと思われましてけれども、今までの議論で、この点についてはそもそも議論をしたのかどうかというのを、もう一度、念のために確認をさせていただきたいと思いません。

質問は、外国執行当局への情報提供という形で、個人情報法78条と同様の形で、電気通信事業においても情報提供という形で、例えば、国外の電気通信事業を所管する執行機関との共助というものかどうかという質問です。

【宍戸座長】 事務局、いかがでしょうか。

【中溝消費者行政第二課長】 事務局でございます。プラットフォームサービスに関する研究会ではこれまで10回以上ご議論いただいておりますけれども、その中で、今の新保先生ご指摘の点について触れられたことはおそらくなかったかとは思いますが、ただ、まさに外国執行当局への情報提供というのは、履行確保といいますか、執行強化の一環だと思っておりますので、執行強化の在り方として何が望まれるのかという観点でのご議論をいただいておりますけれども、今、先生ご指摘のような点についての指摘は今までなかったと認識しております。

【宍戸座長】 1点、私から補足をさせていただきたいと思っておりますけれども、この研究会は、最近、包括検証特別委員会のグローバル課題検討ワーキンググループと一緒にやっておりますので、もはや何が何だか、私の頭の中ではわからなくなっているところもあるのでございますが、お手元のこの冊子になっているものでございますと、12回合同会合の資料1の8枚目、グローバル課題に関するヒアリングの進め方というところ、下にヤフー、L

I N Eと書いてあるものでございますけれども、結構手前のものでございます。

こちらの「規律の実効性の確保」というところで、例えば、ここで電気通信事業法の規律の趣旨を維持しつつも云々ということ、当局間の対話の促進等というところで、どんぴしゃり、ぴしっと明確にはないですけども、広い意味で、新保先生がご指摘になったような問題意識は、この間の全体的な議論の中では潜在的にあった。それを新保先生が、今日、明確に指摘いただいたものということかと一応主査としては考えております。

さらにあれば。

【新保座長代理】 はい。そうであれば、やはり今後、特に国外の執行機関との共助というものが、実効性確保の上での鍵になるのではないかと。

ただ一方で、根拠法として、例えば個人情報保護法の場合は、対象情報が個人情報と明確にある一方で、電気通信事業法の場合は通信の秘密ということで、例えばアメリカの場合にも、アメリカの電気通信事業、テレコミュニケーション関係の法令というのは、もともと通信傍受との関係で成り立ってきたものもありますので、そういった観点から、直接、明確に国際司法共助と同様に、根拠法令があって共助ができるかどうかは、またちょっと別の課題かと思えます。

そうすると、やはり実効性について、国内における行政規律の機動的な発動、ちょっと変な例えですけども、これを読んで、行政規律の機動的な発動といっても、何か私の頭のイメージでは、ガンダムが機動的に、何か日本として頑張ろうという、ガンダムで頑張ろうと思っているものの、何かいま海外ではガンダムが単にプラモデルのように見えるので、別に怖くないよねみたいに見えるちゃうイメージがちょっとあるのが、これをやはりちゃんと機動的に動けるガンダムが、海外でも人気があるガンダムなので、海外の執行当局も日本と協力して、同じようにやりましょうと。

これはどういう趣旨かという、特にEUなどは非常に強力な執行を行っている。米国なども、FTC法5条をはじめとして、FTCも含めて非常に強力な執行を行っていることからすると、そういった協力をすることが、今後の国外事業者に対する対応としては、実際に実効性ある執行というものを考える上では、それ以外になかなかよい方策がないのではないかとというのが私の考えであります。

【宍戸座長】 ありがとうございます。ガンダムは機動戦士ですので、まさに機動的にやる必要があるということは、よくわかります。

ほかにいかがでございますでしょうか。

崎村さん、お願いします。

【崎村構成員】 一応、先ほど2ページ前で一旦申し上げたことなんですけど、7ページで直接的にありますので、一応指摘しておこうと思います。

ここの3ポツ目で、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としては、例えば、透明性の確保が十分に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というご質問になっていて、やっぱり先ほども申し上げましたように、このルールの策定プロセスに正当性がない、ステークホルダーが足りていないとか、きちんとした機関、例えばパブリックレビューをやっていないとか、そういったきちんとしたプロセスにのっとっていないようなものは、やはり十分とはいえないケースとして加えておいてもよろしいのではないかと思います。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

さらに、この6ページ、7ページに関連して、森先生、お願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。7ページの2ポツのところですけども、各事業者による自主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統ルールを策定するのは効果的と考えられるか、これは全くお書きのとおりだと思います。一般論としても、自律的な取組みたいなことになりますと、やはり真面目にやる人とそうでない人が出てくるのはよろしくないということで、統一のルールというのは意味があるものだと思います。

ちょっと特殊なものになるのかもしれませんが、通信の秘密との関係では、サイバー攻撃ガイドライン、正確には、電気通信事業者におけるサイバー攻撃等への対処と通信の秘密に関するガイドライン、旧大量通信ガイドラインですけども、これなどは通信の秘密に関するものであって、ある種の統ルール、こういうことをやったらだめです、これは許されていますということを書き分けている、非常にいいものなのではないかと思えます。

ただ、特殊な性格もあるのかと思っていて、私は全くその場に居合わせたことがありませんので、推測で申し上げますけれども、これはやはり総務省のオブザーバーの方が来られた上でされていることだと思いますが、これは大丈夫とか、これは悪いというときに、総務省がどうお考えかということも見ながらやっているものなので、実質としては法執行ガイドラインに近い、これはいい、これはだめというところはかなり近いものになっ

ているのではないかと思います、そういうものとして機能している、この2ポツのよ
うなものは通信の秘密の場面でも有効に働くのではないかと思います。

以上です。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

【崎村構成員】 1点だけ。

【宋戸座長】 崎村さん。

【崎村構成員】 すいません、今ふと思いついたんですけど、先ほど業界団体について
いかがなものかというのがありましたけれども、「等」と入っている、入っているは
ずだと思うんですが、例えば標準化団体というのを入れておくと、もう少しイメージが変
わるのかというふうに思います。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

森先生。

【森構成員】 すいません、ちょっとお尋ねしたいんですけど、7ページの3ポツ
の「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、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」というんですけども、これ
は通秘との関係でも、具体的にそういう場合は業務改善命令の対象となり得るというこ
となんでしょうか。それとも、ややその場面は違うんでしょうか。ちょっとこれを教えてい
ただければと思います。

【宋戸座長】 事務局、いかがでしょうか。

【中溝消費者行政第二課長】 事務局でございます。あくまで議論のたたき台として書
かせていただいたものでございますけど、ここは通信の秘密に関する行政規律の発動し得
るケースとしてこういうことが考えられるのではないかと出させていただいております。

一応、補足までですが、ここでいう透明性の確保というのは、各事業者における取組の
在り方なり、ルールといいますか、行動規範的なものをつくられたり、あるいはポリシー
みたいなものをつくられたり、そういったもので透明性が確保されているかどうかという
のが、ここでいう透明性でございます、6ページ目の2ポツ目に透明性と書いてあるの
は、これは行政執行の透明性ということなので、若干、同じ透明性でもちょっと趣旨が違

っておりますので、念のために指摘させていただきます。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

森先生、いかがですか。

【森構成員】 ありがとうございます。

【宍戸座長】 それでは、この6ページ、7ページの部分についても、さまざまなご意見をいただきました。

1つは、通信の秘密の確保に係る、例えばガイドラインのようなものをつくるということが、この共同規制的な枠組みの履行確保をする上で重要ではないかということについては、まず、事務局のこういうアイデアにおおむね賛同いただいたところかというふうにはお話を承ったところでございます。

その際に、1つには、大谷構成員から特にご指摘がありましたけれども、個人情報に関するガイドライン等のように、条文の逐条解説的なものというよりは、むしろ、とりわけ外国の事業者の方が読んで、何をしたらよくて何をしたらいけないのか、そもそも日本で通信の秘密がどういうふうにとらえられていて、自分たちのなじんでいる世界でいえばそのことかとわかるように、真の意味で理解していただく。いわば、それぞれの事業者の自律の基礎になり得るようなガイドラインであるべきだということで、これは非常に重たいご指摘で、そもそも最初から日本語だけではなくて英語でも書くのかもしれませんが、承ったところでございます。

それから2点目は、今お話しした個人情報とも関わりますけれども、特に生員構成員から、個人情報保護法と電気通信事業法、通信の秘密、規律の適用関係についてご指摘があったところでございます。私はお話を伺っていて、例えば個人情報保護法に関する認定個人情報保護団体あるいは認定指針の枠組みとの調整も、さらにあり得るのかと頭の中では思ったところでございます。これはコメントでございます。

それから3点目に、通信の秘密の確保に関するガイドラインのようなものを提示するとき、事業者が自律的でない、ここでいう自律的でないというのは特殊な意味でございまして、みずから行動規範のようなもの、ルールマークをしないで、普通に、いわば日本の法令をそのままコンプライする、遵守するような場合には、もちろんそれでよくて、それがコンプライできていない場合には権限発動があるわけですが、そうではなくて、みずからルールをつくり、自律的に対応しようとしています、そして自律的な対応をしている

と言っているけれども、十分ではないと思われる場合に権限を発動するという点については、7ページの3項目めで、崎村さんからご指摘をいただきましたように、まさにルール形成の正当性とか透明性とか、いろいろな条件と要件によって、まさに共同規制の枠組みとの関係で権限発動が決まってくるだろうと承ったところでございます。

最後に4点目、新保座長代理からお話がありましたように、全体としての履行確保といったときに、電気通信事業法に基づく権限発動に加えて、外国の関連する執行当局との情報共有であるとか連携というお話がございました。これはこの研究会で何度か出てきておりますeプライバシーレギュレーションがどうなっていくかといった問題であったり、あるいは、この研究会だけでなく、グローバルワーキンググループでの議論においても、重要なものとして受けとめて議論していきたいと考えております。

私から、お話を承ってのひとまずのまとめでございますが、もし、さらによろしければ、8ページ、主要課題の大きな3点目でございます。市場環境の変化を踏まえた規律の適用範囲・対象の見直しでございます。

このうち、また切って議論させていただきたいと思いますが、まずは、①利用者情報の取扱いの在り方、②いわゆる「同意疲れ」の問題についてご意見をいただきたいと思えます。これもどこからでもいただきたいと思えますが、いかがでございましょうか。

崎村さん、お願いします。

【崎村構成員】 結局、通信の秘密を守りながら、クラウドサービスとして機動的に、例えばメッセージの内容を読んで使っていきたいという話が多いんだと思うんですけど、そのときには、やっぱりそれを正当化するためには同意をとらなければいけないんだと思うんですね。

その同意の取り方に対して、何か知らないですけど、メールサービスをサブスクライブするときの、利用規約の中のどこかにちょろちょろと入っているとまでは同意になっていないと思うので、どういう手続を踏んだらわかりやすい同意になっているのかに関しては、何らかのガイダンスがあったほうがいいんじゃないかという気はします。

そういう点では、ISO29184という、今はDISなんですけれども、実はもともと経産省さんでやっていたやつをもとにして、国際規格化している、通知と同意のガイドラインがあるんですが、そういったものをさらにプロファイルというか、限定的にする、特殊なものにする、このことに関して特殊なものにするようなものがあるかという気はします。

それと、一方では「EUでは、クッキーの同意について出てくるが」という、クッキーの同意は、僕は同意の失敗のいい例だと思っているので、あれは今もう誰も読んでいないですよ。きっと機械的に「同意する」と押しているだけだと思うので、ああはならないようにという反面教師かと私は思っております。

【宋戸座長】 ありがとうございました。

クッキーの話は①にもかかわると思いますけれども、さらにご質問、ご意見いかがでございますでしょうか。

まず新保先生から先をお願いします。

【新保座長代理】 同意については2点意見があります。まず、同意について、そもそも今まで、特に電気通信分野では、根拠法として電気通信事業法がありますので、約款規制なども含めて、同意の法的位置づけはかなり、法的な、法律行為としての同意なのであると思いますけれども、今までその点について明確に、この同意は法律行為としての同意であるという確認がなされたことはないと思います。

どういうことかといいますと、もともとこの同意については、事実行為としての同意なのか、それとも法律行為としての同意なのかについては、従来から議論があるところがありますので、そうであれば、契約との関係で、明確に法律行為としての同意という形で同意をとるということであれば、これはかなり重みが変わってくると思いますので、法律行為としての同意と事実行為としての同意のいずれの同意を取得するということが、今後、その位置づけとして明確にできるのかというのが1点目。

もう一つは、どう呼ぶかという面、同意で疲れる、「同意疲れ」というか、私の感覚からすると同意麻痺というか、あと、急いでいるときに限って同意を求められて、同意サービス拒否攻撃じゃないかと思うような、同意DDoS攻撃みたいな感じで、これがeプライバシー規則などでもっと増えると、DDoS攻撃そのものになってくるのではないかと思います。同意DDoS攻撃みたいな形になってくると、これは何のための同意なのかが全く、消費者がまさに同意攻撃を受けているような状況になっていくのだろうと。

以前、ちょっと私は冗談で、今後、自動運転の車が発達すると、エンジンをかけるまでにとにかく同意を全部とっていく。1個ずつ全部同意をとらないとエンジンがかからないという形になっていくと、急いでいるときには車が使えない時代になっていくのだろうと。

つまり利用者側からすると、同意の問題については、特に本人がきちんとリスクを認識していればいいわけでありますので、ですから、同意をとることによるまた別のリスクが

大きく発生してくる可能性があることから考えると、やはり今後の同意、ただ、国際的に、特にEUは、とにかく同意については非常に、この同意D o S 攻撃が大好きなので、どんどん同意をとにかく増やす方向にありますけれども、日本としては、どうしても本人にリスクがあって、何か非常に大きな問題が起きるので、同意をとらないと後々問題になるという場合に限定して考えるなど工夫が必要かと思います。

ご参考までに、同意については、歴史的にインフォームド・コンセント、医療分野においては、同意について、インフォームド・コンセントの在り方が従来から検討がなされているわけでありましてけれども、この場でその話をすると長くなりますので、今の時点では、同意の問題について、そういう観点からの検討が必要ではないかという、以上、2点であります。

【宍戸座長】 ありがとうございました。

次に、森先生、お願いいたします。

【森構成員】 ありがとうございます。同意については、いろんなところでいろんな議論があって、こちらに書いていただいているのは、有効な同意の取得の在り方について検討を深めるということで、私はこれに賛成なんですけれども、ただ、その前にというか、また順番の話になってあれなんです、それと別にと言ったほうがいいかもしれませんが、考えていただくべきことは、結局、皆さんがおっしゃっているのは、いろいろ複雑になったから同意がうまく回らないということなので、そもそも同意があってもできないカテゴリーがあるんだということを明確に認識して、では、同意をとってもだめなものはどういうものですかと。

それは非常に複雑なものであったり、あるいは、もしかしたら継続的にやることによって社会にネガティブな影響を与えるようなものもそうなのかもしれませんけれども、まずは同意をとってもだめなものがあるんだとしっかりと見据えて、そのレーン、同意をとってもだめレーンというのがあることを、これからは考えていくべきだろうと思います。

ただ、もちろんそれ以外に、同意をとればできるところはあり得て、そのときには同意の取得の在り方について検討すべきであって、ここはもう私は崎村さんに賛成ですけれども、そのレーンとは別に、同意をとってもだめレーンがあるということで検討を進めていくのがいいんじゃないかと思います。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにかがでございましょうか。

木村構成員、お願いします。

【木村構成員】 同意についてですけど、やはり利用者からすると、あの複雑なというか、小さい画面の中に小さい文字があって、利用するときは使いたいという気持ちが先立つものですから、まず皆さんお読みにならない方が多くて、ざっと下までスクロールして同意というボタンを押すと思うのですけれども、それと似たようなものが保険の約款でございまして、あれも契約する人に読ませたくないのではないかと思うぐらい細かい字でいろんなことが書いてありまして。でも、保険の場合は、約款と別に注意事項みたいな、これとこれとこれとと、わりとわかりやすくするような書面がついている場合もありますので、やはり誰が何のために同意が必要なのかという根本的なことに戻って、同意の画面を、きちんと利用者が、自分が何のために何を同意しているのかをわかりやすくする方向でつくり直すことが大事だと思います。

あと、もう一点は、最初に同意したからといって全てオーケーというのではなくて、やはり契約が変わるというか、内容が変わるときにきちんとその内容を知らせて、利用者がわかりましたという仕組みにならないとトラブルは減らないのではないかと思います。

「同意疲れ」というよりも、やはり同意の量よりも質のほうが本当に問題だと思います。以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

崎村構成員。

【崎村構成員】 若干補足なんですけど、今、木村構成員がおっしゃってくださったようなことは、多分ヨーロッパの当局なんかも同じようなことを主張していて、それゆえに、今はDISですが、ISOの29184なんかは全部そういうことが書いてあります。

一方で、一つ法律家の方にご質問なんですけれども、やっちゃいけないよレーンというのは、例えば公序良俗に反するものなんかもそうだと思うんですけど、それはほんとに同意というものなのかはちょっと議論の余地があると思って、僕らは選択と同意は違うとよく言っておりますので、その辺はどうなんですか。

【宍戸座長】 法律家ということですので、森先生、いかがですか。

【森構成員】 ありがとうございます。私が同意をとってもだめと言い出したので、当然そのご説明をすべきだと思うんですけど、それは公序良俗違反とかいうことじゃなくて、いろいろ頑張って説明しようとしたとしても説明し切れないものがあると思うんです。

普通の平均的な消費者を前提にした場合、今のITの仕組みというのは、やや読んでもわからなくなっていて、これを何とかわかっていただくために、いろいろポンチ絵をついたり説明をしたり、私自身もいろいろスライドをつくって、消費者団体の方にご説明したりするんですけども、やはり難しい。

ある程度以上に複雑なもの、難しいもの、想定を超えるもの、ちょっと具体的な例を出していかどうかわかりませんが、SNS事業者があちこちに拡散ボタンを置いて、そのデータを集めてきて、あなたの閲覧履歴を把握していますとウェブサイト、利用規約に書かれても、そんなことでデータを集められているとユーザはわからない。同意はしましたけどというのは、そういうことを念頭に置いて、もしかしたら、そういう同意ははなからだめなんじゃないかという趣旨でございます。

【崎村構成員】 なるほど、わかりました。ありがとうございます。

私たちは、そういうことを同意ではなくて選択だというふうに言っていますので、言っただけでいいことにはすごく共感しました。ありがとうございます。

【宋戸座長】 よろしいでしょうか。

ほかにかがででしょうか。

大谷構成員、お願いします。

【大谷構成員】 ありがとうございます。同意の話が多いんですけども、①のほうなんですけど、利用者情報の取扱いの在り方については、ここに書かれているとおりで全く差し支えないと思っているんですけど、市場環境の変化を踏まえた規律の適用範囲・対象ということでは、最近、私が気になっている点が2つありまして、1つは、通信内容を解析するサービスの在り方について、例えばAIを使って機械処理をする場合のプライバシー保護との関係、通信の秘密との関係もあると思いますけれども、それについて、改めて現在のサービスの実情を踏まえて、見直しをする必要があるのではないかと考えているところです。

例えば、有益なサービスの一つとしては、同意をとられて実施されていると思うんですけども、通話の内容などを解析、これは多分AIを使ってやるんだと思いますが、特殊詐欺による巧みな通話などを注意喚起するという仕組みが提供されています。ユーザの利便性につながるものでありながら、同意のとり方や説明の仕方によっては通信の秘密に関わる部分もあり得るものもあると思いますので、そういった新たなサービスなどについても一定の類型化をした上で見直しをしていく必要があるかと思っています。

あともう1点としては、やはりI o Tの中でも、とりわけM2Mで人を介さないものについて少し別の扱いをしておく必要があるのではないかと。これからほんとうに大量にI o Tの端末などが配付されて、それを扱うわけですけれども、人のプライバシーにかかわるような通信と同等でいいのかどうか、これまでも幾つか議論がありましたけれども、この機会に整理していくことも必要ではないかと思っておりますので、忘れないうちに一言つけ加えさせていただきます。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

森先生。

【森構成員】 ありがとうございます。私も大谷さんのご意見に賛成でして、①のほうなんですけど、いろいろな状況の変化の中で、ユーザの利便性と通信の秘密、プライバシー保護のバランスということですので、やはりユーザを取り巻く状況が非常に変わってきて、サービスはすごい便利になるんでしょうけれども、一方でデータもすごいたくさんとられてということになってきているわけでございます。

他方で、電気通信事業法に期待される役割が事業者の規制でいろいろ事足りたところから、ユーザの保護ということも独立で考えなければいけなくなっている面がある。1つには設備からサービスへみたいなのも原因になっていますけれども、海外事業者のOTTサービスの登場なども1つにはありますけれども、やはり電気通信サービスを使うユーザの保護を図ることが電気通信事業法に求められていて、くしくも1行目に「端末情報や位置情報をはじめとして、」とお書きいただきました。この位置情報もある意味では端末の位置でわかるという面がありますので、電気通信事業法を改正するというのも含めて、このユーザの端末に着目した新たな領域というものを私は法改正として入れていただくのが一番いいのではないかと思います。

以上です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

新保先生。

【新保座長代理】 崎村さんへの質問です。選択と同意で分けるのですか。

【崎村構成員】 同意と選択です。

【新保座長代理】 同意と選択で分ける。

【崎村構成員】 技術コミュニティの話です。

【新保座長代理】 私は今何を考えているかという、今後、同意を自己決定という観点から考えると同意と、プライバシーの権利保障の観点から考える同意と分けて考えてもよいのではないかと考えています。

それはまさに選択と同意の違いかなと思っているのですが、例えば、自己決定の観点から見た同意というのは、一見すると本人が選択できるということから、いわゆる自己決定権的な同意のように考えることもできるのですが、ある意味で、もう一つの面から見ると、かなり上から目線同意というか、例えば、法的に何か契約をする過程で、その同意を取得しなければ結果的にそのサービスを受けることができない。

つまり、本人には実質的に選択権があるかという、かなり選択する余地というのは乏しいはずなのです。そうすると、その場合に法的に何か契約として説明をして、説明義務または同意取得義務があって、法的根拠として自己決定権という観点から同意を取得するのだと。つまり、同意取得というのは、あくまで自己決定という形にはなっておりますけれども、その背景にはかなり上から目線的な、そのサービスを利用したければ同意をなささいという、ですから、選択の余地はほぼないというのが1つ目の自己決定的な観点から考えなければならない同意かなと思っています。

もう一つは、プライバシーの権利保障の観点から説明義務を求めるということについては、自分の情報がどのように取り扱われるのかという、最終的には自己情報の開示の請求権といったような、本人関与の観点から考えた場合の、いわゆる説明責任、説明義務だと思うんですけども、そうすると、この自己決定的な同意と今後のプライバシー的な観点からの同意ということを考えると、「同意疲れ」の場合には、サービスを利用する場合には自己決定的な同意という観点から同意を取得するとなると本人の選択の余地はかなり乏しいと。

一方で、プライバシー的な観点から考えた場合には、最終的には本人が説明責任、説明をどこまで受けてどこまで本人が関与できるのかということ、その時点で同意をとることなのかなということ、今ちょっと考えているところ。結論もありませんけれども、そのような考えで分けると、ちょうど崎村さんの今のお考えと符合するのかなと思った次第です。

【宍戸座長】 ありがとうございます。

ほかにかがででしょうか。

森先生。

【森構成員】 すいません、今のお話を伺っていてちょっと思ったんで、崎村さんに教えていただきたいですけど、選択というのは、同意じゃ無理だけど選択してもらえばオーケーとか、そういう話なんですか。

【崎村構成員】 違います。理解できないものに同意はできないでしょう、でも、選択しないと使えないんだから、結局選択を強制されているんだよねと。

【森構成員】 ああ、なるほど。

【崎村構成員】 そんなものには正当性はないよねというコンテキストでの選択。

【森構成員】 わかりました。ありがとうございました。

【宍戸座長】 かがででしょうか。よろしいでしょうか。

概念整理は勉強になりましたし、新保先生のご論考にも期待したいところですが、8ページについて申しますと、まず、①の部分につきましては、これまでも何度か中間とりまとめに至る過程でも議論がございましたけれども、端末情報や位置情報をはじめとして、消費者保護の体系として電気通信事業法の役割が変わっていく中で、これらの問題とを電気通信事業法の中でしっかり位置づけていく必要があるのではないかというご意見として承りました。

次に、2番目の、いわゆる「同意疲れ」の話で、私もあまり法律家ではないのですが少し申し上げますと、1つには通信の秘密に係る同意の問題は、個人情報一般の同意とはやはりもともと性格が違う。それはなぜかという、通信の秘密自体が、いわゆる基本権法益である。通信の秘密にかかわる同意というのが基本権放棄でございますので、法律行為的なものであるということは、要するに、議論の前提だったと、ただ、そのこと自体があまりはっきりと指摘されることがないまま、いろんな形で検討されてきたということかと私は理解しております。

他方、個人情報保護法上のさまざまな、例えば個人データの第三者提供に関する同意が法律行為的なものなのか、それとも民法の体系でいいますと、いわゆる観念の通知的なものなのかということについては、議論がまだ熟していないところがありまして、かなり広い意味で同意という言葉を使っていた。その意味での、個人情報保護法でいうところの同意と、ここでいう同意というのは、そもそも少し次元が違うところがあるのではないかと、いう新保先生の最初のご指摘に同感でございます。

そして、その上で、2番目に通信の秘密の同意に係るガイドラインないしガイダンスを政府においてつくるのか、民間の事業者団体のようなところで整理するのか、あるいは重層的にやるということもあろうかと思いますが、そういったものがあつたほうが今後はいいだろうと、その際に取得の方法であつたり、同意の撤回にかかわるようなお話が書かれていくべきでないかというご指摘だつたと思います。

3点目に、同意があつても通信の秘密についてはだめだと、あるいは、それは同意と呼ぶべきではない、同意として認められないのだというような場面がある、そして、そのことを何か明確化できないかというようなご指摘もこの間ございました。これについて言えば、通信事業者と消費者たる通信利用者との間で、いわば事実上同意を強制されてしまうといったような、地位の非対称性にかかわるような問題も1つにはございますし、他方で、通信の利用者から見て、そんな形で自分の通信の秘密が高度に使われるなんて思いも寄らなかつたよという、合理的期待、想定を超えるようなことについてまで同意を求めてはいけないといったような問題と、大きく2つぐらいあり得るのかなと思います。

実際、通信がつながる上で、利用者から見ると、現実に全く予測できないような通信の秘密の利用のされ方が行われている場合もあるんだと思うんですが、しかしそれは、いわば通信を成り立たせるための、通信の秘密の制約について言えば、正当業務行為として整理されてきた問題群がかなり多いと思います。その意味では、いわば同意がなくても、そもそもサービスと契約して通信を利用する限りで、こういう利用は同意がなくてもできるというものと、逆に同意があつてもやっちゃいけないというものと、それから、同意でやれるものとを少し概念整理していったほうがいいのではないかとお話を伺っていて思ったところでございます。

そういったことのまとめの的なものでございますが、スライドで申しますと、9ページ目をご覧くださいと思います。

主題3の3番目の論点でございます。何度か出てきました電気通信事業個人情報保護ガイドライン等の見直しということについても事務局からご提案がございますので、これについてご意見があれば承りたいと思います。いかがでございましょうか。

大体ここに書かれていることは、全部、今までの議論の中で当然こういうふうな適用関係の明確化とか、指針の策定というのは必要だとお考えなのかなと思いますが、何か特にご注意いただく点とかございますでしょうか。

森先生、お願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。私も特にお書きのとおりだなと思っておりまして、先ほど電気通信分野個人情報保護ガイドラインはソフトローの例としてはというふうに申し上げました。もちろんソフトローの例としてはあれかもしれませんが、これはぜひとも改定していただくべきものだなと思っておりまして、位置情報プライバシーレポート、若干古くなりましたので、それと一緒に位置情報のことだけではなく、通信の秘密の部分も改定して、明確化していただきたいと思います。

あと、もう一つ、これだけでなく、先ほど資料の中にご提案としてありました法執行のところ、事業法29条のところ。それも指針をつくっていただくというのは非常に有益なことだなと思いますし、一方で、状況が複雑化したり、変化が速くなったりする中で、何がいいか、何が悪いかというのは、ある程度、特に我が国においてわかっていないと萎縮するということもありますので、グレーゾーンをなかなか歩かないということがあります。これは事業者のせいではなくて、社会環境がそうだから、もしグレーゾーンを歩いて違法だということになりますと、炎上して大変なことになってしまうというようなこともあるので、グレーゾーンをできるだけ解消する形でガイドラインを改定していただいて、あわせて、法執行のガイドラインで、こんなのはだめなんだ、あんなのはいいんだというようなことを示していただいて、事業者が適法に行動するインセンティブを示していただくのがいいと思います。

以上です。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

もしなければ、大分時間も押しておりますが、全体を振り返って、③に関連してでも結構なのですが、何か言い残したとか、これは言っておきたいとか、何かご意見があればと思いますが、いかがでしょうか。

生貝先生、いかがですか。

【生貝構成員】 すいません、1個だけ。これは繰り返しの部分も大きいんですけども、今回通信の秘密ということに関して、外国の事業者さんに対しても適用していくというのは、非常に大きなことなのではないかと思います。そういった中で、今回、特に通信の秘密というところに焦点を当てても、継続的に意思疎通を行い、協力して問題を解決できることはどこにあるのかを規制対象の事業者様と話し合う機会というものをどのように設けていくのかということが重要であり、さらに言えば、当然この領域に関しては、ほか

にも青少年保護に関わる問題ですとか、あるいは、もしかすると海賊版対策などに関わる問題ですとか、ある種のコミュニケーションコストを少しでも下げることができれば、実は解決できる問題というのがあるのではないかということは、おそらくさまざまな分野においても、ここしばらく見えてきている部分もあるのではないかと思います。

やはり当然しっかりご対応をしたい、安心して使える、社会のためになるサービスを提供したいということは、これは国内外問わず全ての事業者さんの基本的なお考えであると思いますので、それが、業界団体なのか、協議会なのか、いろいろな考え方があるかと思いますが、自主規制、共同規制、そういった継続的に発展させていく上での、枠組みというものをよく考えていただけるとよろしいかなと思いました。

【宍戸座長】 よろしいですか。ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。

森先生、お願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。9ページ目の、これまでの主なご意見のところ、で少しだけ申し上げておこうと思います。

9ページ目のご意見の2番目のほうですけれども、2行目に「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」とありまして、規律内容の明確化はもちろん重要なんですけれども、国際的ハーモナイゼーション、その中身が国際的にハーモナイズなものであるべきかということについては、これは現代的なものでなければいけないので、例えば海外に比べて個人の権利の保護のレベルが低かったり、事業者には過重な制限を課すものであっていけないというのは、それは確かなんですけれども、そこまで強く意識していただくべきものでもないのかなと思っています。

私は以前、宍戸先生が新聞のインタビューにお答えになっていたのを見て、私は宍戸先生のそういうものは、眼光紙背に徹する勢いできっちり読むことにしているんですけども、そこにはやはり、個人の自由の守り方にはいろんなアプローチがあるということが書かれていまして、アメリカでは表現の自由が強いし、EUではプライバシーが強いし、日本では通信の秘密だということが書かれていました。これはかなりそのモデル化して、素人の新聞の読者の方にもわかりやすく書かれているんだろうと思いますけど、そういう国情というものがもちろんありまして、一方で、GAF Aの人にお目にかかってお話をすると、ルールはハーモナイズされていて当然なんだとおっしゃいますけども、それは若干割り引いて考えていただく必要がありまして、彼らからしてみれば、A国はAのルール、B国は

Bのルールというよりも、それは大体同じなほうが、あれだけ国際的に活動していると便利なわけですので、それはそれでそちらのご事情としてはわかるわけですが、そこまでこちらで全面的に受けとめなければいけない要請ではないのかなと思います。

以上です。

【宋戸座長】 ありがとうございます。前の元号のときのインタビューまで言及していただいてありがとうございます。まさにおっしゃるとおりでございます、日本で守るべきもの、あるいは日本特有の守り方を全部投げ捨ててハーモナイゼーションをひたすら追求していくということでは当然ないだろう。中間報告書もちろんそういうご趣旨でこの場でまとめたものかなと思っておりますので、この点はもちろん意識しておきたいと思います。

ほかにいかがでございますでしょうか。

もちろん各国の法の内容及びその法規制の具体的な在り方というのは、外国法も参照にしながら常に見直して行ってよりよいものにしていく。そこでよりよいというのは何なのかということがいろいろありますけども、この電気通信事業法については、変化する状況の中で、消費者保護をしっかりとやっていくというところに今後力点が置かれていくという中で、通信の秘密の具体的な形もどういうものが適切であり、かつ、海外事業者にも実効的に守ってもらえるのかと、そういう形ないし手続、規制の在り方ということについて本日はさまざまご意見をいただいたかと思っております。ありがとうございます。

それで、本日の議論はここまでとさせていただきたいと思いますが、お手元、参考資料をご覧くださいと思います。主要課題が大きく2つある中で、本日は、通信の秘密等に係る議論をさせていただきました。次回会合におきましては、参考資料に示されているフェイクニュース、あるいは偽情報の対応について主として議論したいということで、検討案として項目を事務局に今出しているものでございます。

こちらは、構成員の皆様ご覧をいただいて、何かお気づきの点等あれば、事務局にご指摘をいただければと、それで次回に備えていただければと思っております。

その他事務局からご連絡事項がございましたが、よろしく願いいたします。

【清水消費者行政第二課企画官】 次回会合につきましては、追ってまたご連絡差し上げたいと思います。

【宋戸座長】 ありがとうございます。

これにて本日の議事は全て終了いたしました。

以上で、プラットフォームサービスに関する研究会第14回会合を終了とさせていただきます。お忙しいところ、ご参集いただきありがとうございました。