

電気通信事業者等からのヒアリング結果

令和3年11月26日
電気通信事業ガバナンス検討会
事務局

対象となる情報

資料12-2 P9、10

【主な論点】

- ① 電気通信役務利用者情報の定義に関して、個人情報保護法の個人関連情報等の定義との整合をとるべきか。
- ② 電気通信役務利用者情報について、情報の種類に応じ、取扱いレベルの基準を変えるべきではないか。
- ③ 今般電気通信事業法において「電気通信役務利用者情報」として新たに規制を設けることについては、そもそもその立法事実や必要性が不明ではないか。

【論点に対する考え方】

- ① 個人情報保護法の個人関連情報の定義は、「生存する個人に関する情報であって、個人情報、仮名加工情報及び匿名加工情報のいずれにも該当しないものをいう。」とされている（令和3年改正後の個人情報保護法第2条第7項）。他方、法人である利用者の情報は含まないこと等から同一の定義とすることは適当ではないのではないかと考える。
- ② 電気通信役務利用者情報について、最低限必要な適正な取扱いを行うことを前提として、事業の実態に応じて、また通信の秘密、その他の情報など情報の種類に応じ、その管理取扱いレベルを変えることは考えられるのではないかと考える。
- ③ 規律の必要性については、近年、外国の法的環境の変化等が、通信の秘密を含む利用者情報の適正管理に与える影響・リスク等も考えられる中、通信の秘密を含め、情報の取扱いに関して特に高い信頼性が求められる電気通信事業において、利用者が安心できる電気通信役務の提供を確保する観点から、分野の特性に応じて、規律を課すことは、一定程度社会的要請があると考えられるべきではないかと考える。また、下記のとおり、これまで構成員からもご指摘頂いているとおりでないかと考える。

＜これまでの会合における構成員からの意見等＞

- ウェブの閲覧履歴について、日本では、氏名等と結びつかない場合は原則として個人情報として扱われないので、個人情報にも通信の秘密にも該当しない利用者に関する情報の取扱いを、電気通信事業法の枠組みにおいて考える必要があるのではないかと考える。
- 適正な管理が必要な電気通信事業に係る情報については、通信の秘密に関する情報を重要視するべきであるが、位置情報等のような利用者に関する情報も対象になるのではないかと考える。
- プラットフォームサービスに関する研究会においては、利用者の権利、すなわち個人的法益のために保護すべき重要なものとして、通信関連プライバシーという考え方が提示されている。本検討会では社会的法益、国家的法益の保護もスコープに入っていることを踏まえれば、通信の秘密だけでなく、サービスの利用情報、位置情報、ウェブの閲覧履歴等の利用者のIDに紐づく情報である通信関連プライバシー、加えて、通信の内容ではないが住所や家族構成などの利用者の登録情報も保護の対象とすべきではないかと考える。
- 電気通信事業法では、情報を送る、通信をすることに対して公平であるという観点と、憲法でも遵守が求められている通信の秘密の観点と、規律の中心となるべき。電気通信事業法としては、情報を管理する体制がしっかりできているのかという議論をするべきであって、その情報の中身については、議論するべきではないと考える。

対象となる情報(続き)

資料12-2 P9, 10

＜事業者等からの意見＞

- 「個人情報に該当しないが利用者を識別することができる情報についても適正な取扱いを求めていくことが必要」については、個人情報保護法上の匿名加工情報、仮名加工情報、個人関連情報との整合性が図られた規律となることを要望します。
- 利用者のプライバシーの保護という側面から、守るべき情報の範囲を広げるなら、業法ではなく、個人情報保護法の範囲とすべきである。
- また、電気通信役務利用者情報の定義にあたっては、個人情報保護法の個人関連情報等との定義の整合をはかるべきである。(特に、海外事業者においては、複雑な定義の規範では、遵守が困難であることが推知される。)
- 電気通信役務利用者情報について、通信の秘密、個人情報、その他の情報に応じ、取扱いレベルの基準を変えるべきと考える。取扱い基準を変更にあたっては、個々の情報ごとに明示いただきたい。弊社の場合、通秘の取扱いは個人情報よりさらに厳格に行っている。仮に電気通信事業者のみ、通秘と同等に個人情報やその他の情報にも同じ厳格さが求められるのは、公平性に欠ける。個人情報の取扱いにおいては、電気通信事業者否かにかかわらず、同等であるべきと考える。
- 「電気通信役務利用者情報」に含まれるとされている情報については、情報の種類によってその取扱いが利用者に及ぼす影響の大きさは異なると考えられることから、情報の種類により規律の内容も異なることが想定されているとの理解で良いでしょうか。
- 2020年の個人情報保護法改正により、新たに「個人関連情報」に関する規律が整備された中で、電気通信事業法においても「個人情報に該当しないが利用者を識別できる情報についても適正な取扱いを求めていく」ことについては、そもそもその立法事実や必要性が不明であり、比例原則に照らしても大きな疑義があります。
- 「電気通信役務利用者情報」について、例は示されているものの、その外延や保護の必要性の法的論拠は不明ですが(引用されている「通信関連プライバシー」という概念についても同様です)、現行電気通信事業法における通信の秘密の保護に関する規定により「個々の通信に関する情報」が、(2020年の改正後の)個人情報保護法により「電気通信サービスの利用者に関する情報」の大部分が保護されるものと理解しています。今般電気通信事業法において「電気通信役務利用者情報」として新たに規制を設けることについては、そもそもその立法事実や必要性が不明であり、比例原則に照らしても大きな疑義があります。

対象となる者

資料12-2 P11,12

【主な論点】

- ① 追加規律の対象者は、利用者数1000万人ではなく100万、10万などの基準が適切か。MNOなど、特定の役務を対象とするべきか。
- ② 第三号事業を規制対象とすることはビジネスやサービス提供のグローバル化の流れに逆らうのではないか。利用者数の把握にも課題がないか。

【論点に対する考え方】

- ① 利用者に関する情報は、個々の利用者にとってはいずれも保護すべき重要な情報であり、役務の種類によって、適正な取扱いの義務を変えることは困難ではないか。追加規律の対象者の基準に関しては、中小規模の電気通信事業者の状況も考慮しつつ、今後、広く電気通信事業者の意見も聞きながら、検討していくことが適当ではないか。
- ② 例えば、EUの「ネットワークと情報システムのセキュリティに関する指令（NIS指令）」では、デジタルサービス提供者として、オンライン検索エンジン、クラウドサービス等が広く対象とされており、各EU加盟国の法律でも同様の規律が規定されている。またシンガポール（電気通信規制）等でも付加価値ネットワーク事業者として、広く検索サービス、データ処理サービス、電子仲介サービス等が対象とされている。第三号事業の社会における不可欠性が高まる中、一定の要件を満たす者に対して、一定程度社会的な責任を果たして頂くことについて検討してはどうか。

なお、利用者数の正確な把握が困難な役務に関しては、アカウント数等で代替することや、国内利用者数の把握に関しては、対応が可能とするグローバル事業者も少なくなく、実態を踏まえつつ検討していくことが必要ではないか。いずれにしても、今後、広く事業者の意見も聞きながら、検討していくことが必要ではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 利用者情報を含む情報の取扱いの観点から見ると、重要性のある利用者情報を持っている事業者が、情報に関する規律の対象となるべきではないか。登録・届出の電気通信事業者や、登録・届出はしていないが電気通信事業を営む者には、大規模なSNS事業者等、大量の利用者情報を持っている事業者が含まれるので、電気通信事業を対象とすれば、ある程度の重要な範囲はカバーできると考える。
- 情報に関する規律の対象とする者の定義が難しいと思う。何かデータを集める、通信をする、情報交換をするサービス・事業の全てが電気通信事業になってしまうと、電気通信事業法の中で議論できる範囲が広過ぎてしまうという危惧がある。運用上の観点からは、例えば、利用者の数など、何らかの定義によって範囲を限定化する必要があるのではないか。
- 情報の適正管理に係る規律については、登録・届出がなされている既存の電気通信事業者だけを対象とするのではなく、守るべき情報を持っている電気通信事業を営む者を対象とするべきではないか。現状では、このような者の方が個人的法益、社会的法益、国家的法益に影響を与える情報を持つようになっている。対象が徒に広がってしまうという懸念に対しては、利用者数で限定するなどの対応が考えられる。
- 新しいサービスの登場によって、利用者情報を大量に持っている事業者がいて、その取扱いが問題になるということが明らかになったので、電気通信事業者だけでなく、電気通信事業を営む者についても規律の対象として考えていくのが良い。

対象となる者(続き)

資料12-2 P11,12

＜事業者等からの意見＞

- 安全なデジタル社会の確保を念頭においた場合、1000万人の基準が適切か疑問。例えば、100万、10万であっても、社会には一定の影響があると考えられる。(例として、個人情報保護法では、漏えい報告の基準として、1000人を社会に一定の影響を与える目安としている。))
- 電気通信事業者に対して追加的な規律を課す場合は、利用者数の数を基準とするのではなく、国民生活への社会的・経済的な影響が甚大な国民の大多数が利用するサービスを提供しているMNOを対象とするような制度設計をされた方が良いのではないかと。
- 電気通信回線設備を設置せず他人の通信を媒介しない電気通信事業を営む者の範囲について明示してほしい。
- 「特に一定の要件を満たす場合」については、国民の大多数が利用するサービスであって問題が発生した場合に国民生活への社会的・経済的な影響が甚大なものに限定されるよう設定すべきではないかと。
- 「利用者への影響度が大きい電気通信事業者」について欧州デジタルサービス法案における基準を参考とする点について、欧州デジタルサービス法案は通話やメールサービスを対象外とする等、電気通信役務利用者情報とは規律対象が異なることから、当該法案を参考とした基準設定について違和感があります。
- 第三号事業者を規律の対象とすることについては賛同ですが、実質的に従来規制対象事業者のみ規制強化されるといったことにならないよう、実効性が確保される規律設計を要望します。
- 「インターネットにおいて他人間の通信の道案内を行う電気通信役務(検索サービス等)」の事業規模はどのようにして算定されるのでしょうか。
- クッキー情報収集を業とするようなアドテック事業者については、どのように事業規模を算定されるのでしょうか。

対象となる者（続き）

資料12-2 P11,12

＜事業者等からの意見＞

- 電気通信回線設備を設置せず他人の通信を媒介しない電気通信事業（第三号事業）を営む者のうち、一定の要件を満たす者を規律の対象とすることを検討とありますが、そもそもこのような事業を電気通信事業と位置付けて規制対象とすることは、その外延の広範性も含めて国際的に異例のものであり、法制定当時より原則適用除外として参入の届出等の規制を課さないことにより、辛うじて円滑なサービス提供やビジネスが確保されてきたと認識しています。今般、第三号事業を規制対象とすることは、ビジネスやサービス提供のグローバル化の流れに真っ向から逆らうガラパゴス規制となることを懸念します。なお、現行電気通信事業法において、第三号事業は（憲法の規定と関係する）通信の秘密の保護や検閲の禁止について、これら規定が適用される「場面」（＝「電気通信事業を営む者の取扱中に係る通信」）として規制の対象となっているとともに、これら規制の名宛人が「何人も」であることの結果として第三号事業を営む者も規制対象に含まれていることは承知していますが、今般、通信の秘密以外の「電気通信サービスの利用者に関する情報」も対象とし、第三号事業を営む者を規制の名宛人とするのは、このような現行法の構造・精神とは全く異なるものであるという理解です。
- インターネットを活用してサービスを提供する事業は（ごく一部の例外を除き）第三号事業に該当するため、多種多様なビジネスモデルの広範な事業者が規制対象の候補となります。その中で、規制対象を特定するための合理的な基準を設定することが本当に可能なのか疑義があります。例えば、利用者数に着目する場合、検索サービスなど、特段のアカウント登録なく無料で利用できるサービスについて、その把握は事業者にとっても困難です。仮にアカウント登録を行っている者のみを利用者として捉えるのであれば、実際にはアカウント登録のない利用者も多数存在する以上、利用者の保護という目的に照らして合理的ではないといえます。また、サービス提供事業者がグローバルにサービスを提供しているケースでは、（電気通信事業法の適用対象となる）日本国内でサービスを利用している利用者のみを把握することは困難と考えられます。具体的なサービスに着目する場合も、第三号事業のビジネスモデルの多種多様性を踏まえると、自社のサービスが規制対象となるかどうかが一義的に分からない基準となることはほぼ確実であり、ビジネスを展開していく上での大きな不確実性につながり、円滑なビジネスを阻害することが予想されます。

情報規律の内容（総論）

資料12-2 P15,16

【主な論点】

- ① 情報規律の内容については、事業者の規模等を問わず、全ての電気通信事業者に対して一律の規律とすべきか。
- ② 「全ての電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律」は個人情報保護法が求めるものと同様であるため、必要性などの疑義があるのではないか。

【論点に対する考え方】

- ① 追加規律の対象者の基準は、今後、広く電気通信事業者の意見も聞きながら、検討していくことが適当ではないか。他方、中小規模の電気通信事業者の状況についても十分に考慮する必要があるのではないか。
- ② 「全ての電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律」については、近年、個人情報を用いることなく利用者を識別し通信サービスを提供するような形態も増えてきていることから、利用者が安心できる電気通信役務の提供を確保する観点から、電気通信役務利用者情報に関しても適正な取扱いに係る規律は必要ではないか。銀行法等においても利用者情報の適正な取扱いが規定されている例があるのではないか。義務違反には、直罰ではなく、業務改善命令の上、それでも改善がなされない場合に罰則の対象となること(間接罰)が適当ではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- これまでの電気通信事業法は、セキュリティの世界でいうCIAのうち、アベイラビリティ(可用性)にフォーカスしていたのに対して、コンフィデンシャルリティ(機密性)やインテグリティ(完全性)もしっかり考えていく必要がある。コンフィデンシャルリティについては、これまでに明示されていた通信の秘密だけでなく、ユーザーデータも秘匿していく必要がある。
- 電気通信事業法の主な目的が事業者規制から利用者保護に移りつつある。現在の電気通信事業法は、電気通信設備を起点として電気通信事業者と電気通信役務の定義をしているため、そこから完全には離れられないが、事業者という縛りではなくて、ユーザーデータを取り扱っている者に規制対象が移っていくということについては、やむを得ないのではないか。
- 電気通信事業法では、電話サービスや専用線サービスのように送信側と受信側の間で情報を送ることが主な役務として捉えられており、回線設置事業者の位置づけが非常に重く捉えられている。例えば、現在のSNSサービスのように、やり取りした情報が長期に渡って事業者側に残っているような役務について、新しい類型として捉えるのか、基本的な部分は共通的だという捉え方をするのかによって、整理のやり方が変わってくる可能性がある。
- 電気通信設備を設置する電気通信事業者が技術基準を満たすこと等により、電気通信役務の円滑な提供が行われてきたが、それだけでは不足する部分も出てきたのではないかと考えられる。ISOのセキュリティの考え方では、情報漏えいの防止だけでなく、継続的なサービスの提供も含めた概念も含まれているので、その視点で整理するのが良いのではないか。
- これまでは電気通信事業者の設置する設備を対象として、損壊・故障等を防止する観点を中心に規律しておけば利用者を守ることができたが、電気通信事業者の機能が分化して、設備を持たない者を含む様々な者が参入してきている中で、設備だけの規制では、利用者の保護が難しくなってきているので、直接的に電気通信サービスの利用者を保護するルールを志向する必要があり、守るべき利用者の情報の内容を考えざるを得なくなってきていると考える。

情報規律の内容（総論）（続き）

資料12-2 P15,16

＜事業者等からの意見＞

- 想定されている規律の内容については、利用者利益の保護の観点から、事業者の規模や業態等によって非対称性を持たせるのではなく、全ての電気通信事業者及び事業規模の大きい第三号事業者に対して一律に適用されることを要望します。
- 具体的な規制についての懸念点は後述のとおりですが、「これらの規律については、罰則（法第186条）の対象とすることでその実効性を担保」とあるところ、過去通信の秘密の保護に関して行われてきたような、直罰規定を根拠として総務省がガイドラインを作成し、行政指導などを行うといった行政手法は、適正性や透明性を欠くものであり、今後避けるべきと考えます。また、直罰規定の場合、外国事業者に対する適用が可能かという点に疑義があり、我が国事業者との間で不公平な競争環境をもたらすことが懸念されます。なお、P3で取り上げている銀行法や割賦販売法においては、いずれも直罰規定ではなく、業務改善命令を発した上で、その違反に対して罰則を適用するという構造となっています。
- 「全ての電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律」については、既に個人情報保護法が求めているものと同様となっていると理解しており、既に述べた立法事実・比例原則・二重行政の点からその必要性・適正性・妥当性に疑義があります。また、③の「必要な措置」について、法律上具体的な委任内容を示さず、総務省が裁量的に省令などで定めるのであれば、この懸念はより大きなものとなります。

情報規律の内容（2. 一部の電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律）

資料12-2 P17

【主な論点】

- ①取扱規程の具体的な内容について明示するとともに、仮に制度化する場合は産業界ともよく意思疎通を行った上で、マニュアル等を整備すべきではないか。また、外国事業者に対して法のエンフォースメントを確保すべきではないか。
- ②情報を保管する電気通信設備の所在国の公表等については、個人情報保護法と同じ、本人の求めに応じて遅滞なく回答することで足りるのではないか。個人情報保護法を超えた規制は、電気通信事業者以外と比べ、公平性に欠けるのではないか。電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに関する評価の実施等も個人情報保護法の方針に合致しないのではないか。

【論点に対する考え方】

- ①取扱規程の具体的な内容については、今後、電気通信事業者ともよく意思疎通を行い、実態も踏まえて検討していくことになるが、基本的に電気通信役務利用者情報に関する適正管理、委託先の監督、その他措置に係る方針、体制、方法等を規定することが考えられるのではないか。安全管理に関しては、「情報通信ネットワーク安全・信頼性基準（昭和62年郵政省告示第73号）」やISO27000シリーズ等に準じて行うことが考えられるのではないか。（なお、仮に取扱規程に係る規律が導入される場合、総務省において取扱規程に係るマニュアル等は整備すべきではないか。）なお、電気通信事業法では、令和2年に国外事業者が電気通信事業を営む場合の規定の整備に係る法改正を行い、本年4月から施行されている。
- ②電気通信事業は、憲法でも保護が規定される通信の秘密に関する情報を取扱う事業であり、情報漏えい時には、個人的法益のみならず、社会的法益・国家的法益の侵害にもつながりかねない事業であるため、情報の取扱いには特に高い信頼性が求められる事業ではないか。
特に、近年、外国の法的環境の変化等が、通信の秘密を含む利用者情報の適正管理に与える影響・リスク等も考えられる中、通信の秘密を含め、情報の取扱いに関して特に高い信頼性が求められる電気通信事業において、利用者が安心できる電気通信役務の提供を確保する観点から、分野の特性に応じて、規律を課すことは、一定程度社会的要請があると考えられるべきではないか。
他方、電気通信事業者のビジネスに過度な負担とならないように、追加的な規律は、利用者数が1000万人以上を有する等大規模な事業者限定することで一定の配慮を行うべきではないか。なお、情報を保管する電気通信設備の所在国の公表やリスク評価の実施等の規律の内容に関しては、外国の法的環境変化等に係る影響等もある中で、各電気通信事業者の現行ビジネスを阻害しない形で、利用者への説明責任を果たすための必要最小限の規制と考えられるのではないか。

情報規律の内容（2. 一部の電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律）（続き）

資料12-2 P17

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 電気通信事業者に対してリスク評価の義務付けが必要ではないか。また、事業者規模、取扱うデータの規模や種類等の考慮要素はあるが、各事業者におけるリスクを共有する仕組みも必要ではないか。
- 利用者に対する情報開示を促進するために、例えば、情報開示の目的や方法、内容を含めた指針を策定し電気通信事業者に示す必要があるのではないか。
- 共同規制をベースとする場合でも、各電気通信事業者におけるリスク評価については法律により義務付けるべきではないか。あわせて、透明性を担保し、事業者自身の意識を改めるきっかけとするため、事業者の取組状況を国民に説明する義務を課すこともありうるのではないか。
- 情報の取扱いに係る委託先の透明性について、今後は「委託する目的」も公表すべきではないか。
- 情報規律の内容について、罰則の対象とすることで実効性を確保するという方針に賛成する。透明性の担保の中でも特に、電気通信設備や、利用者情報を取り扱う業務委託先の第三者の所在国を明記することを義務付けることが望ましく、正しく記載しなかった場合は厳しい罰則を課すことを考えても良いのではないか。
- リスク評価は必ず実施してもらいたい、その評価の実施時期や方法を自主的な取組に委ねてしまうと、そのうち取り組むということも許容されてしまいかねないので、何年に一度実施する等、具体的に規定しても良いのではないか。

<事業者等からの意見>

- 電気通信役務利用者情報に対して一律同水準の規制とするのではなく、対象となる情報の種別ごとの取扱いの実態に合わせ、必要最低限となるよう慎重に検討すべき。
- 取扱業務規定の具体的な必要事項、セキュリティの国際標準について明示していただきたい。
- 情報の取扱いについて、各事業者はこれまでの利用者とのやりとりや他の事業者との競争を踏まえ、それぞれの社内ルールやシステムを構築してきました。新たな法規制が画一的な情報の取扱い方法を求めることになれば、事業者の自律的なビジネス展開を阻害することを懸念します。このように、業務規程に記載すべき内容を詳細に規定することは、事業者のビジネス阻害のおそれがある一方で、記載すべき内容が抽象的なものである場合、事業者が規定を順守するためのコストが膨大なものとなるおそれがあります。したがって、仮に制度化する場合、産業界ともよく意思疎通を行った上で、電気通信設備の管理規程（電気通信事業法第44条）と同様のマニュアルを整備することが考えられます。また、仮に制度化された場合、外国事業者に対する法のエンフォースメントが実効的かつ確実に行われなければ、我が国事業者との間で不公平な競争環境をもたらすことが懸念されます。特に、直罰規定の場合、外国事業者に対する適用が可能かという点に疑義があります。

情報規律の内容（2. 一部の電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律）（続き）

資料12-2 P17

＜事業者等からの意見＞

- 個人情報保護法においては、個人データの取扱いに関する責任者の設置について、有効であると評価する一方で、その要件や業務等を規定して義務化することは、民間の自主的な取組を阻害するおそれがあるとの考えから、民間の自主的な取組を促進する方針と承知しています。そのような中で、電気通信事業法において「電気通信役務利用者情報統括管理者」の選任を求めることは、このような方針との整合性に疑義があります。また、「電気通信役務利用者情報統括管理者」については、事業者の組織体制・人事に影響を及ぼすものであり、（電気通信設備統括管理者を含む）他の類似制度のように、実務経験・能力などの要件を設けることを想定しているのであれば、早期にお示しいただきたいと思えます。
- 現在においても、海外との相互接続における電気通信役務の範囲と情報の取扱いに関する整理が明確ではない。例えば、海外通話/海外データ通信を行う場合、海外との相互接続による移転はサービス提供に不可欠であり、利用者はサービスの性格上、海外移転を認知していると思われる。また、相互接続点以降の設備で把握できる情報については、相手方事業者が取得・管理する情報と考えられる。その場合も移転国の明示が必要か、越境移転にあたる範囲を合わせて整理する必要がある。
- 電気通信事業者が本来行うべき通信の秘密については、一定の理解をする一方、個人情報について、個人情報保護法以上の規制を電気通信事業者のみに求めることは公平性に欠ける。個人情報保護法では、「本人の知り得る状態に置く」との記載である一方、本指針では「明記」となっており、より厳しくなっている。また、個人情報より相対的に取扱いの粒度が低いその他の情報の開示を求めることは、個人情報保護法を超えた規制は、電気通信事業者以外と比べ、公平性に欠けると考える。
- 個人情報保護を一元化するために設置された個人情報保護委員会から総務省は電気通信事業において執行の権限を委任されているところ、委任の範囲を超えて電気通信事業法において総務省が追加的な規律を課すことは、回避すべき。個人情報保護については個人情報保護法が一元的に行うのが適当なので、電気通信事業法等総務省所管法令で個人情報に関する規制を設けるのは適当でない。
- 必要な記載事項として例示されている内容（情報の更新が発生する可能性があるもの等）を鑑みれば、個人情報保護法における規律と同様に、「公表」ありきではなく「本人の知り得る状態（本人の求めに応じて遅滞なく回答する場合を含む。）に置く」義務とするのが適当と考えます。

情報規律の内容（2. 一部の電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律）（続き）

資料12-2 P17

＜事業者等からの意見＞

- 「電気通信役務利用者情報を保管する電気通信設備の所在国」や「電気通信役務利用者情報を取扱う業務を委託した第三者の所在国」の明記が掲げられていますが、これらはグローバルに展開するビジネスにとっては、ネットワークやシステムのセキュリティ保護の観点から、極めて慎重な対応が必要な事項です。この点、2020年改正後の個人情報保護法の同種の規定（第24条）においては、国際的調和の観点も含めた慎重な検討が行われた結果、あくまでも外国にある第三者への提供を対象にしていること（＝企業内の情報移転は対象外）、我が国と同等の水準にあると認められる外国は対象外としていることなど、バランスが図られたものとなっています。仮に同様の慎重な検討なく、単に社会的法益や国家的法益という抽象的な理由で個人情報保護法を上回る規制を課すことになれば、セキュリティの観点からリスクをもたらす、我が国事業者のグローバルなビジネス展開に大きく悪影響を与えるのみならず、我が国の経済安全保障という観点からも問題であると考えます。また、仮に制度化された場合、外国事業者に対する法のエンフォースメントが実効的かつ確実に行われなければ、我が国事業者との間で不公平な競争環境をもたらすことが懸念されます。特に、直罰規定の場合、外国事業者に対する適用が可能かという点に疑義があります。
- 個人情報保護法においては、評価の仕組み（PIAについて、有効であると評価する一方で、現時点において、評価の項目や手法等を規定して義務化することは、民間の自主的な取組を阻害するおそれがあるとの考えから、民間の自主的な取組を促進する方針と承知しています。そのような中で、電気通信事業法において電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに関する評価の実施と対策への反映を求めることは、このような方針との整合性に疑義があります。

【主な論点と考え方】

- 「利用者による確認の機会の確保」について、電気通信事業者及び第三号事業者で適用対象となる者の範囲を明確にするように検討してはどうか。
- アプリやウェブサイトにおける情報提供や同意取得の方法については、利用者が認識できるようにしつつ、事業者におけるこれまでの取組みも踏まえ過度な負担とならないように留意してはどうか。
- 外国事業者に適用される場合も踏まえ、規制の実効性について考慮すべきではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- ウェブの閲覧履歴のように利用者が関知しない情報について、ウェブサイト側でアクセスの記録がなされて、それが様々なシーンで活用されているので、利用者情報を取得する場合に規律をかける必要があるのではないか。

<事業者等からの意見>

- 「利用者による確認の機会の確保」について、全ての電気通信事業者及び第三号事業者に対して一律に適用される旨を明確にさせていただくことを要望します。
- 電気通信役務利用者情報が送信される際、電気通信事業を営む者の範囲を明確化してほしい。
- アプリやウェブサイトにおける情報提供や同意取得の手法については、追加の規律は極力回避すべきだが、設けるのであれば事業者にとって過度な負担とならないよう、対象となる情報の種別ごとの取扱いの実態に合わせ、必要最低限となるよう慎重に検討すべき。
- 「利用者による確認の機会の確保を適切な方法で与える規律」の内容については、個人情報保護委員会と連携いただければと思います。
- 事業者に対して具体的に何を求める規制を想定しているのか不明であり、その内容によっては二重行政あるいはビジネスへの過重な負担となることを懸念。情報の取扱いについて、各事業者はこれまでの利用者とのやりとりや他の事業者との競争を踏まえ、それぞれの社内ルールやシステムを構築している。新たな法規制が画一的な情報の取扱い方法を求めることになれば、事業者の自律的なビジネス展開を阻害することを懸念。
- 第三号事業のような事業を電気通信事業と位置付けて規制対象とすることは、その外延の広範性も含めて国際的に異例のものであり、法制定当時より原則適用除外として参入の届出等の規制を課さないことにより、辛うじて円滑なサービス提供やビジネスが確保されてきたと認識。今般、第三号事業を規制対象とすることは、ビジネスやサービス提供のグローバル化の流れに真っ向から逆らうガラパゴス規制となることを懸念。
- 仮に掲げられている規制が導入された場合、当然我が国にサービスを提供する外国事業者にも適用されるものと理解していますが、(国内代表者・代理人の指定が義務付けられていない)登録・届出を要しない「電気通信事業を営む者」に対しては、規制の実効性を欠き、我が国事業者との間で不公平な競争環境をもたらすことを懸念。

技術基準が適用される他者設備の範囲の見直し

資料12-2 P20

【主な論点】

○クラウド設備等を始めとした他者設備に対する技術基準の適用範囲を見直すに当たっては、クラウド設備の利用を阻害することのないように配慮するとともに、支障なく運用可能な内容とするため、詳細については当事者を含む場における議論を通じて決めるべきではないか。

【論点に対する考え方】

○詳細については、本検討会での議論を踏まえ、情報通信審議会情報通信技術分科会IPネットワーク設備委員会等の事業者を含む場において検討を行うべきではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 電気通信サービスを提供する設備が多様化し、5Gでは、エッジコンピューティングやクラウド等が活用され、設備の一部の管理を他者へ委託する場合や、コアネットワーク側がクラウドに存在する場合もある。基地局については、5Gでは仮想化サーバの上にソフトウェアで構築される場合もあるので、そこで動いているソフトウェアも含めて設備として扱う場合の整理も必要ではないか。
- これまでの電気通信事業法では、物理的に回線を持っているところを中心に管理してきており、これは引き続き重要だと考えられる。加えて、クラウド化やソフトウェア化がなされている部分に関しては、例えば交換機のような装置を転送という機能の一つとして定義をすれば、箱・物・ソフトウェアと区別しなくても、適切な管理が可能になるのではないか。

<事業者等からの意見>

- 当該スライドの内容は、国内を前提にしていると考えますが、役務提供者が海外事業者である、又は設備設置場所が海外となるケースではどのような整理となるかご教示いただけないでしょうか。
- 電気通信事業者が技術基準への適合維持義務を課す方向性が示されましたが、その場合、クラウド事業者側に技術基準関連の情報開示義務が必要となるかと思えます。
- 他者のクラウド設備利用の電気通信回線設備を使用する電気通信事業者に対する技術基準適合維持義務について、対応する技術基準の範囲や適合維持を確認する手段等について、他者のクラウド利用を限定することにつながらないよう、制度の具体化にあたっては適切な規律となることを望むため、具体的な内容については、議論する場を別途設けていただきたい。
- 今回の他社設備の適用範囲の見直しに関わらず、電気通信事業者が他社のクラウド設備を使用する場合に、他社設備の技術基準への適合を何をもって担保することができるのか、具体的な確認方法について明確化が必要ではないかと考えます。

電気通信回線設備の制御機能をクラウド上で提供する場合の規律の在り方

資料12-2 P21

【主な論点】

○電気通信事故の報告義務等の対象となる機能の範囲の明確化が必要であり、クラウド設備の利用を阻害することのないように配慮するとともに、詳細については当事者を含む場における議論を通じて決めるべきではないか。

【論点に対する考え方】

○詳細については、本検討会での議論を踏まえ、情報通信審議会情報通信技術分科会IPネットワーク設備委員会等の事業者を含む場において検討を行うべきではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等> (再掲)

- 電気通信サービスを提供する設備が多様化し、5Gでは、エッジコンピューティングやクラウド等が活用され、設備の一部の管理を他者へ委託する場合や、コアネットワーク側がクラウドに存在する場合もある。基地局については、5Gでは仮想化サーバの上にソフトウェアで構築される場合もあるので、そこで動いているソフトウェアも含めて設備として扱う場合の整理も必要ではないか。
- これまでの電気通信事業法では、物理的に回線を持っているところを中心に管理してきており、これは引き続き重要だと考えられる。加えて、クラウド化やソフトウェア化がなされている部分に関しては、例えば交換機のような装置を転送という機能の一つとして定義をすれば、箱・物・ソフトウェアと区別しなくても、適切な管理が可能になるのではないか。

<事業者等からの意見>

- 本検討事項は電気通信事故の報告に係る事項となるため、今後は事故報告・検証制度等タスクフォースで議論されていく理解でよろしいでしょうか。
- 電気通信規制設備の制御に係わる機能を提供する者への電気通信事故の報告義務について、機能の提供形態には、クラウド提供者と制御機能提供者が異なる場合等、様々なケースが想定される。設備のクラウド活用の阻害要因とならないよう、対象者や報告対象の機能の範囲等が明確になるよう規律を検討していただきたい。
- 「電気通信回線設備の伝送交換の制御に係る機能を提供する者」には、グローバルにクラウドサービスを展開する外国事業者が該当すると理解していますが、これら外国事業者に対して法のエンフォースメントが実効的かつ確実に行われるとともに、我が国事業者との間で不公平な競争環境をもたらさないことが重要と考えます。

【主な論点と考え方】

- ICT-ISACの仕組みを強化することも有用ではないか。
- 透明性を確保した上で、必要な情報を使えるようにするための取組も重要なのではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- サイバー攻撃は基本的に複数の事業者にもたがっているため、事業者間での連携が非常に重要。ICT-ISACでは、事業者間で連携して、対策を練って事象に臨む仕組みを作ってきているので、それを強化するような視点も考えられる。
- サイバー攻撃対策において、平時の連携も大事な議論だと思う。個人を守るためにあえて交換しないといけない情報があるので、透明性を確保した上で、必要な情報は使えるようにするための取組も重要なのではないか。
- サイバーセキュリティは通信の秘密と対立する利益ではなく、通信の秘密はサイバーセキュリティによって支えられている部分もあるので、サイバー攻撃への対処にあたっては、時間をかけて違法性阻却事由を個別に検討することなく、対策を適切に進めていくための法制度が必要だと考える。
- 平時からサイバー攻撃のフロー情報等をモニタリング・分析して、分析結果を共有していくには色々な整理が必要になるが、これまであまりなかった取組で非常に良いと思う。法制度にうまく反映されると、より電気通信事業者間の連携が評価されるのではないか。
- セキュリティの確保に向けた積極的な行動が空振りに終わったときに、法的な責任を問われることになると事業者が萎縮してしまうと考えられるので、免責措置や、正当業務行為としての違法性の阻却といった可能性も含めて議論を進めていく必要がある。

<事業者等からの意見>

- (提出意見なし)

【主な論点】

- ①事故の未然防止や被害軽減のために、想定していなかったインシデント等の報告や共有の仕組みを構築することは重要だが、その類型化や整理には検討が必要ではないか。
- ②また、予兆に関する報告が間違っていたり不正確であったりした場合の免責措置が必要ではないか。

【論点に対する考え方】

- ①重大事故のおそれのある事態の類型化や整理については、本検討会での議論を踏まえ、情報通信審議会情報通信技術分科会IPネットワーク設備委員会等の事業者を含む場において検討を行うべきではないか。
- ②重大事故のおそれのある事態について電気通信事業者から報告を求めるに当たっては、電気通信事業者にとって過度の負担とならないよう、重大な事故につながる可能性が高いと考えられる事態を対象を限定するとともに、鉄道事業法(昭和61年法律第92号)等の他の業法と同様に、罰則の適用対象とならない制度とすることを前提とすべきではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 事故の兆候段階の事態については、いわゆる攻撃や事故に起因する兆候、例えばスキャンイベントや、認証のトライアルなどからオペレータの単純なミスなどが該当するものと考えられ、オペレータのミスについては一般的な電気通信事業者ではヒヤリハットと呼ばれている。インシデントそのものと比較すると、兆候事案の事態の方が圧倒的に多いが、該当する事案の類型化や整理には検討が必要と考える。
- 重大な事故等の兆候段階に該当する事案の類型化や整理は、非常に難しい問題だと思うが、想定していなかったインシデント等が起きたときに、報告すべき事案や事業者間で共有すべき内容に関する検討は必要だと考える。
- 事故の兆候段階からの報告義務について、事故の未然防止や被害軽減のために、報告や共有の仕組みを構築することは重要。サイバー攻撃の予兆を把握し、報告対象を具体化していくことは難しいと考えられるので、検討の際に留意が必要。
- どういう情報であれば公開して良いのか、事業者間での連携の仕方を検討していくことは大事だと考える。一方で、予兆の把握は難しいと考えられるので、どこまでの情報を政府に報告する必要があるかについては慎重な検討が必要。
- 予兆に関する報告が、結果的に、間違っていた、不正確であった、ということもありうると思うが、社会のためにやろうとしたことに関しては、免責措置のような救済する仕組みが必要だと考える。

＜事業者等からの意見＞

- 「事故の未然防止や被害軽減のための仕組みを構築する」ために「重大事故のおそれのある事態」を報告する際の粒度感・通常の報告との差異がどの様になるかご教示いただけますと幸いです。
- 重大事故につながるおそれがある事態については様々な可能性があるため、具体的な条件について議論する場を別途設けていただきたい。
- 先に実施されておりました事故報告・検証制度タスクフォースにて質問回答と類似しますが、事故の兆候(インシデント)について、事故報告制度にて取り扱う際は、報告基準を明確にしたうえで検討が必要と考えます。
- 「電気通信回線設備について発生した事態であって、非正規の端末による認証要求を正規の端末によるものと誤認して認証したことを覚知したとき」は具体的にはどのようなケースを想定しているのでしょうか。“端末”の“正規”“非正規”とはどのような基準で判断されるのでしょうか。
- 本検討事項は事故報告・検証制度等タスクフォースにても同様議論がされている認識です。今後は当該会合にて議論されていく理解でよろしいでしょうか。
- 当該内容については、「事故報告・検証制度等TF」にて議論がなされ、令和3年8月に今後の方向性を提示いただいた認識でございます。今後は当該内容について、電気通信事業ガバナンス検討会においても、議論・検討がなされるのでしょうか。

【主な論点】

○利用者等へ情報提供を行う際、ネットワーク構成や設備構成等の細部まで開示することは難しいのではないか。

【論点に対する考え方】

○情報の漏えい等や通信サービスの停止が発生した際に、必ずしもネットワーク構成や設備構成等の細部をまで開示する必要はないが、その原因に深く関係する設備については、概要や役割等の情報を提供していくことが望ましいのではないか。なお、開示する情報の範囲については、悪用等によるセキュリティリスクにも配慮した上で決定することが適当ではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 情報の漏えい・不適正な取扱い等や事故への対応について、国への報告は当然必要だが、事案によっては利用者に対する報告も重要なのではないか。また、報告時期についても事象によって違って来るのかと思う。報告内容については、事業者による問題解決だけでなく、利用者における対処の仕方も含めてほしい。
- 電気通信事故検証会議でも公開して問題ない範囲については報告書として公開されているが、現状は事業者目線で、他の事業者に役立ててもらおうという位置付けなので、今後はエンドユーザーの視点も取り入れられると良いのではないか。
- 情報提供の意味は、正しい情報を伝えて、その結果を判断できるということなので、情報提供とその真実性の担保はセットだと考える。
- 電気通信事業者は、事故が起きている範囲、原因、復旧見込み等がはっきりしてから利用者に周知しようとする傾向があるが、利用者への第一報を急いだ方が良いようなケースも存在する。利用者目線では、まずは一部でトラブルが生じているといったところから始めて、判明したことから順次公開し、事故が解消した後、その履歴を全て残しておくことが重要なのではないかと考える。

<事業者等からの意見>

- 「利用者等への情報提供」に関して、ネットワーク構成や設備構成まで開示する必要が生じるケースも出てきそうですでしょうか。

＜事業者等からの意見＞

- 通信を利用したサービスが、国民生活・企業活動をはじめとする社会・経済のあらゆる場面に浸透しており、利用者の情報を適正に取り扱うことの重要性が増してきているという認識は共有します。他方、今般の検討は、現行法の枠内での対応にとどまらず、法改正を視野に入れたものと理解しています。したがって、①課題とされているものが立法事実となり得る具体性を持つものか、②導入する新たな法規制が、その課題への対処方策となっているのか、③目的に照らして必要最小限度の規制となっているかが十分に検証されることが必要不可欠と考えます。このことは、比例原則という法の一般原則に従っていることを確認するという観点と、デジタル技術により社会・経済を飛躍的に進化させ、国民生活を豊かにしていくビジネスの発展を阻害しないという観点の双方から非常に重要です。また、2020年の電気通信事業法改正により域外適用が規定されましたが、本来電気通信事業の届出を行わなければならない外国事業者が、適正に届出を行っているのかについて疑義があります(例えば、チャット機能を持つ中国ゲームなどは届出の対象となっていると理解しています。)。ガバナンス強化や経済安全保障の観点からは、まずはこのような法のエンフォースメントが着実に行われることが重要と考えます。
- 法制度がビジネスの自律的な発展を阻害しないためには、「事業者の内部統制によるガバナンス」が最大限尊重・確保されることが重要と考えます。
- 我が国のデジタル化において、外国事業者とその提供するサービスの浸透度・影響力は非常に大きなものとなっていることから、外国事業者に対する法のエンフォースメントが実効的かつ確実に行われるとともに、我が国事業者との間で不公平な競争環境をもたらさないことが重要と考えます。

＜事業者等からの意見＞

- 今般、「電気通信役務利用者情報」に関する制度改正の方向性が示されましたが、電気通信事業法という業法においてこのような規制を課すことは、国際的に極めて異例のものであり、ビジネスやサービス提供のグローバル化という流れに真っ向から逆らうガラパゴス規制となることを強く懸念します。
- また、通信サービス利用者を含む個人のプライバシー保護という政策課題については、国際的な調和という要素を十分取り入れた個人情報保護法による対応が既に進められている中で、今般見込まれる制度改正は、電気通信事業法があたかも情報取扱いの一般法として個人情報保護法と並び立つことを志向するものと受け止めています。
- この点、保護法益として、個人的法益のほか社会的法益や国家的法益を掲げることで、個人情報保護法との違いを説明しようとしているように見受けられますが、実際に示されている制度改正の方向性は、その多くが既に個人情報保護法が求めているものと同様となっているとともに、その差分も（個人情報保護法とは異なる）社会的法益や国家的法益を保護するための措置として正当化できるものとはなっていないという認識です。
- [意見提出元]は、いわゆる「個人情報保護法制2000個問題」への対応を主張してきましたが、政府においてその解消に向けた取組が進んでいる中で、今般見込まれる制度改正はこれに逆行する動きであるといえます。そして、新たに生み出される二重行政は、ビジネスにとって大きな負担となるものであり、重大な懸念を持っています。特に、非常に広範なデジタル系事業者が電気通信事業法の規制対象となることが想定されることから、経済界全体そして我が国のデジタル化に与えるマイナスの影響は甚大なものとなり、本来この検討会が目指していたはずの目的とは正反対の効果を生んでしまうことを懸念します。この点、EUにおいても、eプライバシー規則(案)を巡る議論の中で、産業界からGDPRとの二重基準化への懸念の声が上がっていると承知しています。
- このように、個人情報保護法との関係において立法論として疑問があることから、まずは、「電気通信役務利用者情報」の概念と個人情報保護法が規定する各種概念（「個人情報」、「個人関連情報」などとの異同を示していただいた上で、導入しようとしている個別の規制ごとに、個人情報保護法が求めているものとの対応関係（差分を含む）を整理いただきますようお願いいたします。
- このほか、会社法に基づく内部統制システム(第362条第4項第6号や、既に各サービスに適用されている他の業法に基づき整備した体制を通じた事業者の現在の取組では不十分であるということについても、示していただきますようお願いいたします。
- なお、今般膨大な数の事業者が規制対象となる中で、個人情報保護委員会に比べて行政リソースが限られる総務省担当部署において、実効性ある法執行が可能なのかという点についても大いに疑問があります。