

電気通信事業者等からのヒアリング結果

令和3年12月14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

参考資料13-1 P9、10

【主な論点】

- ①電気通信事業の分野で、本人を特定できない情報まで保護対象とすることが必要か。また電気通信役務利用者情報の外縁が不明確ではないか。一般データ保護規則(「GDPR」)との同等性を考慮すべきではないか。
- ②個人情報保護法に重ねて電気通信事業法で規制することは二重規制ではないのか。プライバシー制度の変更は、個人情報保護法の改正によってのみ行われるべきではないか。
- ③秘密性とプライバシーが同等の概念として取扱う、また公開情報が私的情報や通信の秘密と同等に扱うことになるのではないか。
- ④電気通信役務利用者情報と仮名加工情報の関係を明確化すべきではないか。

【論点に対する考え方】

- ①本件は、インターネットにおいては、利用者が個人名でなくユーザー名等を登録して利用するサービスも多いこと、法人が利用者となるサービスもあること、またそのようなサービスでも通信の秘密に関する情報を取扱うという電気通信事業特有の事情を踏まえ、利用者が安心できる電気通信役務の提供を確保し通信の信頼性を保持する観点から、ログインIDやユーザー名等で利用者を識別する情報(特定の個人を識別まではしないもの)を含む利用者に関する情報について適正な取扱いに関する規律を検討しているものである。各事業者において合理的な手段で利用者を識別して管理等している利用者情報が想定され、合理的に採り得ない手段を以てしなければ識別できない利用者情報や死者の情報を含むものではない。
- ②本件は、プライバシーの保護を目的としたものではなく、電気通信事業法の目的である電気通信事業の運営を適正かつ合理的なものにし、電気通信役務の円滑な提供を図るため、利用者が安心できる電気通信役務の提供を確保し通信の信頼性を保持する観点から規律を検討しているものである。なお、銀行法においても、個人及び法人を含む顧客情報の適正な取扱いに関する規律が規定されている。引き続き個人情報保護委員会と連携して利用者情報の適正な取扱いを求めていくことが必要ではないか。
- ③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。
- ④電気通信役務利用者情報に仮名加工情報は含まれる。なお、改正個人情報保護法において仮名加工情報の漏えいは個人情報保護委員会への報告義務等の対象外であるところ、電気通信役務利用者情報の漏えいがあった場合の報告の対象となる情報は、引き続き、通信の秘密を基本とするのが適切ではないか。

対象となる情報

参考資料13-1 P9、10

<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

参考資料13-1 P9、10

<事業者等からの意見>

- 本人の特定に至る可能性を前提としない「電気通信役務利用者情報」という新しい概念が持ち出されているが、なぜ日本で、電気通信事業の分野で、本人を特定できないような情報まで保護の対象とするのか、その法益が必ずしも明らかにされていない。また、新しい概念の適用範囲の外延がどこまで広がるか不明確であるため、事業者は、予見困難な管理コストの増大や情報管理の技術的限界と常に向き合うこととなる。その結果、サービスレベルの低下や料金値上げなどの形で利用者にコストが転嫁され社会的非効率を生じさせる恐れがある。したがって、このような概念・制度の導入には賛同できない。万一導入する場合であっても指針等を策定するにあたっては、明確かつ抑制的に適用範囲を定めていただきたい。同様に、「通信の秘密に関する情報」への該当性については個々の通信との関係を踏まえて個別に判断されるとのことだが、そもそもどのような通信であれば「通信の秘密」に該当するのかが不明確である（現代の技術水準や実態に即した解説や例示が見当たらない）。品質の高い電気通信サービスを日本向けに提供する際の障壁にさえなっていることを踏まえ、「電気通信役務利用者情報」なる概念・制度を導入する前提として、あるいはこれと並行して、事業者にとって予見性のある制度設計を要望する。また、全ての電気通信事業者に対して「電気通信役務利用者情報」の適正な取扱いに係る規律を課すにもかかわらず、電気通信事業者全般に、この規制内容を周知・公開したり、意見表明の機会を十分に与えないまま、最終案の取りまとめを行うことは避けるべきと考える。個人情報保護法上の個人情報の定義が産業界とともに長い時間をかけて固められたことと比較すると、電気通信事業法に明記された概念ではなく、個人情報保護法等の他の法令から権限を明確に委任されて創設される概念でもない、関係国内法令上全くの新しい概念を用いた、事業活動に極めて重大な影響を及ぼしかねない規律を新たに創設するための議論の進め方としては、極めて強引・拙速であると言わざるを得ない。さらに言えば、「電気通信役務利用者情報」は、「電気通信役務の利用者に関する情報であって利用者を識別することができるもの」と定義されるようであるが、このような定義は、日本の個人情報保護法上の「個人情報」だけでなく、GDPR上の「個人データ」の定義とも大きく異なる情報を適用範囲とするものである。すなわち、利用者「に関する」情報は個人のプライバシーに関係するかを問わず存在し、経済的・技術的・現実的に見て合理的に採り得ない手段を以てすれば最終的に利用者を識別することは不可能ではないケースも「利用者を識別することができるもの」と解される可能性があることからすると、実態としては、適用対象となる情報を限定し難い、過度に広範で曖昧な定義になっているのではないかと懸念される。実際、亡くなった利用者の情報は含まない旨が明確化されていなかったり、法人顧客であっても対象に含める可能性が示唆されていたりするなど、個人のプライバシー保護といった、貴省が掲げる本件の政策目的との関連性も十分に検証されていない定義になっているように思われる。さらに、「電気通信役務利用者情報」の例示を見ても、一見すると大半はGDPRの「個人データ」によってカバーされている範囲と共通しているように見えるが、「利用者の状態に関する情報」などの、必ずしも利用者を識別できる可能性は問わないかのような例示は、明らかにGDPR上の個人データの範囲から外れていると思われ、どのようなものを指すのか、定義・基準とともに、改めて検証し直し、明確化される必要がある。
- 「電気通信役務利用者情報」と個人情報保護法上の「個人情報」との関係が不明確である。「電気通信役務利用者情報」の例示を見ると、個人情報保護法上の個人情報に該当するケースが多く、「電気通信役務利用者情報」に関する規律案も、個人情報保護法で既に求められているものばかりである。個人情報保護法ですすでに対応済みの事項について、重ねて電気通信事業法で規制することは二重規制であり、事業者の活動を過度に規制するものになることを懸念する。

対象となる情報

参考資料13-1 P9、10

＜事業者等からの意見＞

- 「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」とあるが、具体的に如何なるサービスを想定しているのか。
- 当該形態の増加から、「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ではないか」として、かかる取扱の対象として「電気通信役務利用者情報」の例示が挙げられている。しかし、「通信サービスを提供する中で取得した情報、知り得た情報」には、「利用者を識別すること」が不能と思われるものがあるor個人情報に該当しないにもかかわらず、「電気通信サービスの利用者に関する情報」でありさえすれば対象になるとすると、通信に関連して技術的機械的に作成される情報全てが含まれることになってしまう。「識別」の意味を明確にすべきではないか。
- 「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」が具体的に何を指すのかが不明である。典型的には法人情報が考えられるが、その他に念頭に置いているものがあるのか。
- 電気通信役務利用者情報は、「通信の秘密」を包摂する概念であるという理解であるが、規律の対象となる事業者が混乱しないように、各概念の関係について適切に整理すべきではないか。
- プラットフォームサービスに関する研究会が2021年11月2日付で公開した「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改正骨子（案）」P17においても、同様の「電気通信役務利用者情報」が分類された表があるが、こちらは、「通信サービスの利用者に関する情報」となっており、「電気」が除かれているが、同じ概念なのであれば統一されたい。あえて統一していない理由があるならそれをご教示いただきたい。
- これらは、通信の秘密（「個々の通信に関する情報」）ではなく、また、個人データ以外の情報が含まれる。かかる情報は、電気通信事業法＋個人情報保護法の保護対象外である。
- 「利用者の状態に関する情報」が何を指すのか不明確である。
- 個人情報保護法の保護範囲を超えた情報について、その漏洩等が問題となるのであれば、それは電気通信事業者に限られない。あえて個人情報に該当しない情報について電気通信事業者のみに義務を課すことは妥当ではないのではないか。
- 電気通信役務利用者情報の規律の対象となる事業者は非常に広範になることが見込まれ、同情報のうち、個人データに該当しない情報については、実質的に、個人情報保護法の2020年改正により導入された個人関連情報の上乗せ規制である。しかし、この規制は個人情報保護法の規制官庁は2020年改正によって規制を導入しないと判断した事項を入れるものであり矛盾しているのではないか。また、導入するにしても、各事業者が混乱することが懸念されるため、個人情報保護委員会と総務省の権限のデマケーションを明確にすべきである。

対象となる情報

参考資料13-1 P9、10

<事業者等からの意見>

- 下記の理由から、電気通信役務利用者情報の定義には問題があります。
 - 個人情報保護法の下において「個人情報」及び「個人関連情報」としてすでに規制されている情報が含まれています。そのため、個人情報保護法と電気通信事業法は、重疊的で、また矛盾した規制となる可能性があります。
 - 秘密性とプライバシーという異なる概念が、不当に一つのカテゴリーの情報としてまとめられています。これは、企業と利用者の双方に深刻な悪影響を及ぼします。
- 定義が明確さを欠くため、この提案が、個人のアイデンティティを特定しない情報にまでもプライバシー関連の義務を課す可能性があることを意味します。これは、リスクベースのアプローチをとり、個人を特定しない情報に対してはプライバシー関連の義務を課さないという世界のプライバシー規制のフレームワークから逸脱するものです。情報が個人のアイデンティティを特定しないのであれば、プライバシー上の懸念は発生しません。当社は、下記を推奨します。
 - 検討会は、個人のアイデンティティを特定しない情報に対し、プライバシー関連の義務を課すべきではありません。このような情報にはプライバシー上の懸念は発生しないためです。
 - 個人を特定する情報に関する、日本のプライバシー制度の変更は、個人情報保護法の改正によってのみ行われるべきです。
- 当社は、政策及び立法上の問題について協力することを総務省にお約束いたしますが、検討会の提案は、個人情報保護法に基づき個人情報保護委員会によって監督されている、世界をリードする日本の現行のプライバシー制度と重複し、矛盾する可能性があると考えます。これは、提案されている「電気通信役務利用者情報」に個人情報保護法上の「個人情報」の定義に該当する情報が含まれるためです。個人情報保護法は、個人情報の収集、使用及び開示に関する企業の義務を規律する包括的な法律です。ご存じのとおり、個人情報保護法は、最近、大幅に改正され、「個人関連情報」という新しい概念を導入し、個人情報保護法で規制される情報の種類が拡張されCookie関連のデータも含まれるようになりました。電気通信業界にのみ適用される電気通信事業法とは異なり、個人情報保護法は日本経済全体に適用されます。情報の適切な取扱いに関するリスクは、電気通信事業に固有なものではありません。日本の現代のデジタル経済においては、ほとんどの企業が、事業を行う経済のセクターを問わず、莫大な量の情報を収集及び処理しています。そのため、プライバシー関連の懸念に対処するのが最善の方法は、電気通信事業に的を絞るのではなく、セクターを跨いで全業種に対して一律に適用される法律に依拠することです。個人情報保護法は、経済成長と技術革新を促進しつつ、利用者のプライバシー権を強力に保護する、前向きな情報プライバシー制度と広く捉えられています。この観点から、情報の収集及び取扱いに関する懸念は全て、個人情報保護法の改正プロセスにおいて包括的に考慮されてきたと考えます。また、日本のプライバシー保護法の今後の改正は、電気通信事業法及びそれに関連するガイドラインによって行うのではなく、個人情報保護法において行うべきであると提案します。仮にそのようにされない場合には、個人情報保護法を通して行うことができない理由につき、総務省に明示していただきたく存じます。

対象となる情報

参考資料13-1 P9、10

＜事業者等からの意見＞

- 検討会の提案は、「電気通信役務利用者情報」という、新たな情報分類を創設することを求めています。検討会の電気通信役務利用者情報に関する記載には下記が含まれます。
 - ▶ 利用者に関するもので、個人情報保護法における「個人情報」及び「個人関連情報」の定義によってすでに網羅されている情報を含む情報(利用者の氏名、連絡先情報及びウェブ閲覧履歴等)。
 - ▶ 各通信に関するもので、電気通信事業法第4条で義務づけられる通信の秘密の保護の対象である情報(通信の内容及び通信に関するメタデータ等)。検討会の資料からは明確ではありませんが、これには個人を特定する情報であるか否かを問わず全てのコミュニケーション及びコミュニケーションに関連するメタデータが含まれるものと見られます。
- 検討会は、さらに、電気通信役務利用者情報に関するさまざまな義務の導入を提案しており、その多くは、個人情報保護法においてすでに整備されている、個人情報に関するプライバシーについての法的義務を反映しています。当社は、この提案について特に次の2点を懸念しています。
 1. 提案される電気通信役務利用者情報の定義が不明確であり、「個人」を特定できない情報にも及ぶかのように解釈し得、過度に広範であると解釈される可能性があること(電気通信役務利用者情報の定義に使用される「特定の利用者」には企業等の法人及び死亡した者も含まれ得るものと理解しておりますが、当社としては、そのような定義は過度に広範であると考えております。)
 2. この概念が導入されれば、個人情報保護法においてすでに存在するプライバシー義務と重複し、矛盾を招くこと。
- 電気通信役務利用者情報の対象範囲は、秘密性とプライバシーの概念が結合されているために過度に広範であり、この電気通信役務利用者情報の概念の導入は、企業の創意工夫及び知的財産権に重大な影響を及ぼします。その結果、イノベーションにも悪影響を及ぼします。この理由として、かかる概念には通信の秘密を侵害してはならないという義務によって保護される情報だけではなく、これに関連する、利用者に関するすべての情報が含まれており、こうした情報(特に、通信関連のメタデータ)の一部は、個人を特定せず、かつ特定することができないことが挙げられます。プライバシー関連の義務の対象を、個人を特定しない情報にまでに広げることは、プライバシー法に対する日本の現行の考え方の大幅な拡大となり、企業に深刻な影響を与えます。そのような広範な概念は、革新的な利用方法により集約・匿名データの便益を最大化するような取引関係に従事することを妨げます。そのような革新的な利用が個人情報に関するリスクと同様のリスクを個人に対して生じさせるものではないという事実をもってしても、企業がそのような取引関係に従事することは妨げられます。プライバシー法による保護は、個人を特定する又は特定することのできるデータの不適切な取扱いによって個人に対して生じる損害を防止することを目的としています。しかし、データが個人を特定せず、かつ特定することができない場合には、個人への損害と同じリスクは生じません。これは、個人情報保護法上の個人情報の定義に、また国際的な規模では、一般データ保護規則(「GDPR」)の個人データの定義に反映されています。上記の説明のとおり、この新しい概念は電気通信事業法及びその関連ガイドラインに導入されるべきでないというのが、当社の提案です。しかし、導入されるのであれば、「特定された又は特定可能な自然人に関する」データのみを含むよう、電気通信役務利用者情報の定義を限定することが重要であると当社は提案します。これにより、個人を特定しない情報にまで規制対象を不当に広げずに、GDPRとの同等性を得ることができます。

対象となる情報

参考資料13-1 P9、10

＜事業者等からの意見＞

- 上記で指摘したとおり、検討会の提案は、電気通信役務利用者情報に分類される情報が2つの異なるタイプに分かれる結果となります。この考え方により、次の2つの重大な矛盾が生じます。すなわち、(1) 前項に記載の重複する定義のため、個人情報保護法と電気通信事業法との間、さらには個人情報保護委員会と総務省との間に法制上の不一致が発生する可能性があり、(2) 秘密性とプライバシーが別の概念であるにも拘わらず同等の概念として扱われること、また、公開情報が私的情報及び通信の秘密と同等に扱われることで、重大な論理的矛盾が発生します。当社の懸念を説明するにあたり、検討会の提案どおり、電気通信役務利用者情報が収集及び送受信される場合に利用者に確認の機会が与えられる例を挙げたいと存じます。これは、個人情報保護法の「個人関連情報」に関する義務と重複しており、第26-2条及び個人情報保護委員会の関連するガイダンスに基づき、個人関連情報を移転する者は、受領者が「個人情報として」当該情報を受領する場合には、受領者が利用者から事前の同意を得ていることを確認することが義務付けられています。これにより、個人情報保護法及び電気通信事業法に基づき移転者と受領者の双方に複数の義務が課されることになり、遵守しようとする企業にとっては紛らわしく、利用者も同意又は確認の要請を負担に感じるようになります。複数の重複する義務を必要以上に企業に課せば、遵守や運営上の費用が増加し、円滑な業務運営を損ない、イノベーションや経済的活力を制約することになるものと思われます。さらに、政府機関の間で規制が対立すれば、企業の運営に不可欠である市場の予測可能性及び政策安定性が損なわれることにもなります。こうした矛盾を避けるには、データの収集又は処理に関する規制改正は、電気通信事業法ではなく、個人情報保護法の改正によって行われるべきであることを提案します。データ保護に関する新しい概念が電気通信事業法及びその関連ガイドラインに導入されれば、重複や矛盾のリスクが発生します。
- 個人情報保護法に定められた、個人情報(容易照合性に基づく個人情報を含む)よりも広い情報類型を作ることに、強い懸念があります。個人情報保護法において、個人に関する情報のうち、個人情報に対して主な規制対象としている趣旨の一つは、情報の利活用と保護を両立することを目的としたものと理解しています。一方、今回のこの「電気通信事業利用者情報」にかかる議論は、電気通信事業を利用する者について、事実上全ての「個人に関する情報」を規制対象とするものであるにも関わらず、情報の利活用とのバランスが考慮されているのか明らかでなく、広範な情報について広範な事業者への規制強化が実施され、結果事業者に多大なる負担を課すものとなると懸念します。また個人情報保護法の枠内だけでも、すでに複雑で事業者の実務担当者が理解することが難しい個人に関する情報の類型(個人に関する情報、個人情報、個人データ、保有個人データ、匿名加工情報、仮名加工情報、個人関連情報等)が存在するなか、そこにさらなる類型を加え、より複雑にすることによる実務の混乱は確実であり、このような新しい概念を作ること自体に強い懸念があります。
- 障害などの報告義務や、罰則適応など、通常個人情報保護委員会や金融庁などへの報告なども含め、複数の省庁に及んだ異なる報告が必要となることを懸念します。この点、もし仮に規制を導入するとしても報告先や報告内容を統一したり、電気通信事業法に基づく報告等を実施する場合は個人情報保護法に基づく報告を省略するなど、政府内で情報連携や役割分担を整理して、事業者と政府のやり取りが複線化、混線しないよう配慮した制度設計をしていただきたいと思います。

対象となる情報

参考資料13-1 P9、10

<事業者等からの意見>

- 「電気通信事業利用者情報」の概念とも重なるが、例えばGDPRにおけるe-プライバシー指令が、GDPRのPersonalDataの概念を超えていないように、個人情報保護法の概念を超える規制対象概念の設定や、同法の規制の上乗せ規制を定めるべきではないと考えます。現在の構想では、個人情報保護法と類似の目的、施策、効果となっており、個人情報保護法との関係が整理されておらず、二重監督、重複徴求(かつダブルスタンダード)の負担が課せられるものと思料します。加えて、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も別に存在しており、規制を増やすことで事業者にとっても利用者にとっても複雑でわかりにくいものとするべきではないと思料します。
- 情報には様々なものがあり、情報の外部提供・流出によって、「取り返しのつかない被害や損害」が常に生じるものではない。例えば、個人情報保護法の2020年改正により導入された仮名加工情報については、単体では特定の個人を識別できないように加工された情報であり、これが漏えいしたとしても、個人情報保護委員会への報告及び本人通知義務の対象外である。この規律との関係性を明確に整理すべきである。
- 通信の秘密(の一部)や個人データのいずれにも該当しないデータにつき、「取り返しのつかない被害や損害」が生じる事態としていかなる場合を想定しているのか。例えば、「利用者の状態に関する情報」についてどうか。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

【主な論点】

- ①利用者数によって課される義務に差異があるのは、公平性の観点から疑問が生じる。規模の大きい企業ほどガバナンスにリソースを割くことができ、世間の目による監視も働きやすいことからすれば、小規模の企業への対応をむしろ重視すべきではないか。
- ②利用者から送信（投稿）された情報を管理し、他の特定の利用者が閲覧しうる状態にする事業は、利用者が通信を行う場を提供するに留まるものであり、「実質的に他人の通信を媒介する」とは言い難い。また検索サービスの検索対象が特定の分野等に限定されたものか、分野横断的なものかは、どのように判断されるのか、具体例も明確化する必要がある。
- ③検索サービス等に関して、サービスの登録アカウント数を代替的に用いるということについては、1人が複数のアカウントを持ちうることやそもそもアカウントにログインせずに利用できるサービスであることからすると、利用者数への代替として適当ではない。

【論点に対する考え方】

- ①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。なお情報漏えい時等の利用者全体に与える影響の観点に鑑みれば、一定数以上の利用者数を有する者を基準とすることは一定程度合理性があると考えられるのではないか。
- ②利用者から送信（投稿）された情報を記録し、他の特定の利用者が閲覧しうる状態にする事業は、利用者が通信を行う場を提供することにより他人間の通信が実現されることから、他人間通信の媒介相当の要素があるのではないか。これを実質的媒介と表現しているものである。
また検索サービスについて、検索対象が特定の分野等に限定されたものか否かは、商品、アプリ、レストラン、旅行など特定の分野に検索対象が限定されるような役務に関しては、特定の分野に限定されたものであり、分野横断的なものではないと考えられるのではないか。
- ③検索サービスに関して、例えばスマートフォンにおいてはログインをした状態で検索サービスを使用することが一般的であることに鑑みれば、登録アカウント数を代替的に用いることも一定の合理性があると考えられるが、いずれにしても、事業者側として最低限利用者を識別して利用者の情報を管理している単位で代替頂くことも含め、実態を踏まえ、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適当ではないか。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

【主な論点】

- ④「他の利用者が閲覧しうる状態にする」の範囲が不明確である。(a)公開範囲を特に設定しない「つぶやき」ができるサービス、(b)各動画にユーザーのコメントを付すことができる動画投稿サービス、(c)「日本在住のユーザー」に公開範囲を制限した電子掲示板は該当するか。また電子掲示板との違いは何か。
- ⑤検索サービスは、DNSサービスと異なり、インターネットを利用するうえで不可欠な仕組みといえるものではない。また、仮にある検索サービスが障害などで使えない場合には別の検索サービスを利用すれば良いのであり、通信自体が不通となってしまう従来の電気通信役務のようにその切替えを利用者において即時にできないというものではない。これを民間業者の自主性に委ねず、法規制を行うという選択を行うのであれば、DNS事業者に対する規制導入以上に緻密な検討を経る必要がある。前例があるから導入できると拙速に結論できるものではない。
- ⑥外国において、検索サービスを電気通信役務として規制している例は、当社の知る限りない。グローバルスタンダードに反するのではないか。

【論点に対する考え方】

- ④閲覧しうる状態には、すべて該当するのではないか。SNSと電子掲示板の相違に関しては、アカウント登録されずに利用される電子掲示板の場合には、SNSのように登録されたアカウントに利用者の様々な情報を紐付けて管理するか、アカウント登録などなく利用者情報が管理される範囲が限定的であるかに関して違いがあるのではないか。
- ⑤検索サービスに関しては、通常の利用者は希望するウェブサイトのURLを記憶しているものではないことから、希望するサイトを閲覧するためにはまず最初に利用される役務であり、インターネットにおいて他人間の通信における接続先(URL等)の出力を行い、利用者が希望するウェブサイト等を閲覧するまでのフローにおいて非常に重要な役割を果たし、様々な電気通信役務に接続するための基盤的な役割を担う、社会的経済的影響が非常に大きい電気通信役務ではないか。当該機能に加え、検索サービスに関しては、DNSと異なり、当該役務を利用する者の増加に伴い、多くの利用者が希望するウェブサイトへの案内精度が向上し、これによりさらに利便性が向上して利用者が増加するといった効果がみられ、利用者に関する情報が寡占的に集中しやすい構造があるのではないか。また検索履歴、(検索結果を踏まえた)閲覧履歴等利用者に関する情報を非常に広範囲に取得するのではないか。こうした事情を総合的に考慮すると、横断的な検索サービスを提供する電気通信役務であって、利用者数が非常に多いものに限る、法の規律の対象とすることを検討してはどうか。
- ⑥EUの「ネットワーク・情報システムの安全に関する指令(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。また韓国(電気通信事業法)においても、付加通信事業者として、SNS、検索エンジン、クラウドサービス等を提供する者を規律対象とし、事業の届出、利用者保護等が課されている。検索サービスに関しては、様々な電気通信役務を利用する基盤的役割を有し、非常に多くの利用者に利用される極めて重要なサービスであることから、それだけ利用者利益を保護する社会的要請も高くなり、一定の要件を満たす者を対象とすることを検討してはどうか。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

【主な論点】

- ⑦新たに電気通信事業法の届出義務の対象となる事業が「他者間の通信を実質的に媒介する」とことと同等であると記載されており、これが当該事業に適用される規制の強化の理由とされている。しかし、その正否は詳細に検証されておらず、その概念も明確には定義されていない。当社はソーシャルネットワークサービスが本質的に寡占であるとの結論には強く反対する。
- ⑧ソーシャルメディアに携わる企業は、必ずしもソーシャルメディアに従事してはいない企業と競合しています。もしSNSが電気通信事業法上の新たな義務の対象となれば、他のインターネット会社に競争上有利となります。デジタル企業が互いに競争するに能力に直接影響しかねない。
- ⑨ SNS事業者は一般的にインフラを所有・管理しておらず、SNSを規制することは問題もあるのではないかと考えます。

【論点に対する考え方】

⑦利用者から送信（投稿）された情報を記録し、他の特定の利用者が閲覧しうる状態にする事業は、利用者が通信を行う場を提供することにより他人間の通信が実現されることから、他人間通信の媒介相当の要素があるのではないかと考えます。これを実質的媒介と表現しているものである。電気通信事業法は、伝統的に隔地者間の通信の媒介を主たる規律の対象としているが、第三号事業であっても、1. 第三号事業が取扱う利用者の情報量の膨大化、2. 第三号事業の社会経済活動における不可欠性の高まり、3. 第三号事業の特殊性の変化がみられ、第三号事業においても利用者利益を保護する社会的要請が高まってきている中、これまでの電気通信事業法における規律の考え方との連続性も考慮して、そのような媒介相当の電気通信役務であって、利用者数が非常に多いものに限り、法の規律の対象とすることを検討してはどうか。

またソーシャルネットワークサービスは、利用者間でやりとりを行う場合は、利用者同士が同一のサービスを利用する必要があり、利用者に対して一定程度拘束性があることから、（寡占か否かは別として）寡占的に利用者の情報が集中しやすい構造があると考えられるのではないかと考えます。

⑧利用者情報の適正な取扱いを求める規律は、電気通信役務を提供する非常に大規模な事業者に対しては、一般の利用者が安心してサービスを利用する上で求められるべき内容ではないかと考えます。むしろ情報の適正な取扱いに関する情報の公表など、利用者情報の適正な取扱いを通じて、利用者からの信頼がさらに高まる効果もあると思われ、社会的責任を果すことが他のインターネット会社に競争上有利となるとは必ずしも言えないのではないかと考えます。

⑨電気通信事業法では、法創設当初から、電気通信回線設備の設置者のみならず、電気通信回線設備を設置しない者であっても他人の通信を媒介する電気通信役務は、一定の規律が必要と考えられ届出の対象とされてきた。電気通信回線設備を設置しない者を規律の対象とすることは、法創設時からなされており、インフラを所有・管理していないから規律が不要とはならないのではないかと考えます。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

<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。

<事業者等からの意見>

- 隔地者間の通信を取り次ぐもので、主として利用者から送信(投稿)された情報を管理し、他の利用者が閲覧し得る状態に置き、大なり小なりネットワーク効果が働く電気通信サービスとしては、SNSに限らず、これまで「場を提供する」ものとして電気通信事業法上の届出・登録の対象にならないと貴省により明示されてきた電子掲示板(電気通信事業参入マニュアル[追補版](令和元年10月1日最終改定)19頁)や、各種有料・無料の投稿サイトやマッチングサービス等も含まれ得る。しかし、従来自由なインターネット環境やイノベーションに配慮して、電気通信事業法上、第3号事業には届出義務等の参入規制を課してこなかった経緯からしても、単純な規制の必要性一辺倒だけの議論では不十分であり、その許容性も含めて、外延は慎重に明確化されるべきである。なお、こうしたサービスは、本検討会で配付された資料において、他人間の通信の「仲立ち」として図示されているが、「仲立ち」がいかなる意味を有する行為であるかは不明確である。例示された事例からすれば、不特定多数向けの通信の場を提供する行為を指すものであるようにも思われるが、仮にそうだとすれば、単に通信の場を提供する行為は、他人間の通信に積極的に介入する媒介とは本質的に異なる行為なのであって、「仲立ち」という曖昧な概念を用いて、従来届出対象であった「他人の通信を媒介とする事業」と同様の性格のものとして捉えることは妥当とは思われない。どのような趣旨で敢えて「仲立ち」との表現を用いているのか明確化すべきである。また、SNSを「実質的媒介性」の観点から新たに規律の対象とするとのことだが、上記のとおり、このような隔地者同士の間の通信を取り次ぐものであり、利用者から送信(投稿)された情報を管理し、他の特定の利用者が閲覧しうる状態にする事業は、利用者が通信を行う場を提供するに留まるものであり、「実質的に他人の通信を媒介する」とは言い難い。「実質的に」とはどのような意味なのか、明確化する必要がある。また、電気通信分野で基盤的な役割を持ち、社会的経済的影響が大きいことが、なぜ検索サービスを新たな規律の対象とするのか明らかでないことに加え、ある検索サービスの検索対象が特定の分野等に限定されたものか、分野横断的なものかは、どのように判断されるのか、や具体例も明確化する必要がある。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

＜事業者等からの意見＞

- ③【第三号事業の特殊性の変化】において、SNSやクラウドサービスは、利用者が様々な事業者から自らが好むサービスを選択出来ることから、「ネットワークの拘束性」には該当しないと思われる(11/12付貴省資料13頁に対して)。
- 利用者数によって課される義務に差異があるのは、公平性の観点から疑問が生じる。また、規模の大きい企業ほどガバナンスにリソースを割くことができ、世間の目による監視も働きやすいことからすれば、法益侵害のおそれがより生じやすい、小規模の企業への対応をむしろ重視すべきではないか。
- 契約を締結して電気通信役務を提供する場合に限るなら、利用者数をカウントすることは可能と考えられるが、他方で、特段登録等を要せずに提供されているサービス(例:13ページで挙げられた検索サービスなど)は、そもそも利用者数のカウントはできず、基準として用いることはできないのではないかと。また、サービスの登録アカウント数を代替的に用いるということについては、1人が複数のアカウントを持ちうることやそもそもアカウントにログインせずに利用できるサービスであることからすると、利用者数への代替として適当ではない。
- 「利用者への影響度」とは何か。もし、利用者数の多寡で影響度を測るつもりなら、前記のとおり、検索サービスは、そもそも利用者数のカウントはできない。
- また、例えば、内在のWifiやBluetooth機能を通じて、インターネット接続できる家電など、通信を用いて情報提供する場合があります、そうした家電の販売数は多数にのぼると思うが、そうした家電の製造業者も事業法の適用を受けることになるのではないかと。
- 「情報規律」については、強制力を有する法規制の対象とすることが想定されているようであるが、5頁に「事業者自らによる取組」を基本とすることと矛盾しているのではないかと。
- 法第29条などは、事業法上の「電気通信事業者」に対して課されている規律であり、12頁に記載された「第三号事業」を行うものは「電気通信事業者」ではないが、29条の適用範囲を変更するをも企図しているのか。その場合、それを支える立法事実は何なのか。
- 「一定の要件を満たす場合」(p.12)及び「一定の基準を満たす電気通信事業者」(p.13)をどのような観点で設定すべきか、といった方針が全く明確でない。
- この点、事業やサービスの内容が多岐にわたることからすれば、要件・基準を設定する上では、安易に利用者数や登録者数によるのではなく、事業・サービスの特性や保護すべき具体的な法益と関連付けた議論がなされるべきである。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

<事業者等からの意見>

- 規律の対象とすることが考えられているものとして、次が挙げられている。「①隔地者同士の間での通信を取り次ぐものであり、利用者から送信（投稿）された情報を管理し、他の利用者が閲覧しうる状態にすることで、実質的に通信の媒介を行うもの（SNS等）であって大規模なもの②インターネットにおいて他人間の通信の案内（入力情報に対応したサイトのドメイン名等）を行い、仮に当該機能が十分に機能しなければ、多くの利用者が様々な電気通信役務にアクセスすることが困難となる等、インターネット全体に影響を及ぼし、社会的経済的影響が非常に大きく、様々な電気通信役務にアクセスするための基盤的な役割を担う電気通信役務（検索サービス等）であって大規模なもの」以上の2点について次の疑問がある。
 - 「他の利用者が閲覧しうる状態にする」
 - 電気通信事業参入マニュアル[追補版]においては、電子掲示板は、「インターネット経由で不特定多数の利用者が文字情報等を交換することができる「場」を提供するものをいい、他人の通信を媒介せず、電気通信回線設備を設置していない場合には、登録及び届出が不要な電気通信事業と判断される」とされているが、規制の対象としようとしている上記①のSNSと、電子掲示板の相違はどこにあるのか。
 - ①につき、「他の利用者が閲覧しうる状態にする」の範囲が不明確である。例えば、以下のケースは該当するのか。
 - (a)公開範囲を特に設定しない「つぶやき」ができるサービス
 - (b)各動画にユーザーのコメントを付すことができる動画投稿サービス
 - (c)「日本在住のユーザー」に公開範囲を制限した電子掲示板
 - 「他人の通信を実質的に媒介する」「他人間の通信の案内」
 - 「媒介」には、これまで客観的な解釈が与えられていたが（逐条解説28頁）、そこに「実質的」という要素を持ち込み、さらに「媒介」と類似する範囲不明な「案内」といった概念を導入すると、媒介の範囲が極めて不明確なものとなる。
- 検索サービスを規制対象とする必要性が不明である。なぜ検索サービスが他のWebサービスと比べて特に規制が必要であるのか、全く明らかにされていない。
- IPアドレスがインターネット利用にとって不可欠であるため、ドメイン名の名前解決もまたインターネットを利用するために不可欠な仕組みであるが、検索サービスによって得られる検索結果は、インターネットを利用するために不可欠なものではなく（ないと不便なものではあるが）、IPアドレス（ドメイン名の名前解決によって得られる）と検索結果（検索サービスによって得られる）とは同視できない。
- ドメイン名電気通信役務は、平成27年の法改正により新たに規律の対象となったと理解しているが、これはインターネットの利用に不可欠なDNSの信頼性確保のために導入されたものである。本来は民間業者の自主性の尊重・確保が必要なところに法規制を課したものであり、平成26年12月の情報通信審議会総会においても、現状や規律の在り方について緻密かつ詳細な資料を検討している。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

＜事業者等からの意見＞

- 「当該機能が十分に機能しなければ、多くの利用者が様々な電気通信役務にアクセスすることが困難となるなど、利用者が希望するウェブサイト等閲覧するまでのフローにおいて非常に重要な役割を果たし、(電気通信回線設備は電気通信全体に相当程度影響を及ぼす基盤であるが、)様々な電気通信役務に接続するための基盤的な役割を担う、社会的経済的影響が非常に大きい電気通信役務」とあるが、上記のとおり、検索サービスは、DNSサービスと異なり、インターネットを利用するうえで不可欠な仕組みといえるものではない。また、仮にある検索サービスが障害などで使えない場合には別の検索サービスを利用すれば良いのであり、通信自体が不通となってしまう従来の電気通信役務のようにその切替えを利用者において即時にできないというものではない。これを民間業者の自主性に委ねず、法規制を行うという選択を行うのであれば、DNS事業者に対する規制導入以上に緻密な検討を経る必要がある。前例があるから導入できると拙速に結論できるものではない。
- 3号から除外されているドメイン名電気通信役務は、契約数等による限定がなされている(施行規則59条の2第1項)。仮に検索サービスをドメイン名提供サービスと同等に扱うとしても、契約数等に相当する(検索サービスの特性や保護法益との関連を考慮に入れた)限定がなされるべきである。
- 外国において、検索サービスを電気通信役務として規制している例は、当社の知る限りない。日本独自にこれを規制する必要性は乏しく、むしろグローバルスタンダードに反する。
- ソーシャルネットワーキングサービスを電気通信事業法に基づく規制の対象とする検討会の提案は、下記の理由から問題があります。当社は、検討会の提案からこの規定を削除することを提案します。
 - ソーシャルネットワーキングサービスが、特に通常利用者に無料で提供されている場合において、「他人間の通信を実質的に仲介している」に等しく「社会的に不可欠」であるという検討会の主張を正当化する資料がありません。
 - ソーシャルメディアサービスは電気通信事業とは根本的に異なるサービスです。特に、ソーシャルメディアサービスは典型的にはソフトウェアをベースとしたソリューションであり、ソーシャルメディア企業自身が所有しない日本の電気通信インフラを経由して提供されます。電気通信事業法の目的は日本の電気通信インフラ及び電気通信サービスを規制することであることに鑑みれば、電気通信事業法によりソーシャルメディアサービスを規制することは適切ではありません。もし電気通信事業がそのような目的で使われるとすれば、他国でソーシャルメディアサービスにおいてイノベーションが起きる中、日本は実行不可能な法令遵守義務のため、その波に乗り遅れてしまうことを懸念します。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

＜事業者等からの意見＞

- 当社は、今回の提案により、電気通信事業法の適用範囲が拡大されすぎることとなり、同法が最初に制定された時点に想定されていた当初の適用範囲から、大幅に適用範囲が広げられる結果となることを懸念しております。今回の資料には、次の記載があります。「インターネットの発展に伴い、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中でも利用者への影響度が大きい大規模なサービスを提供する場合も出てきているため、特に一定の要件を満たす場合に限り、利用者利益の保護等を鑑みて規律の対象とすることを検討してはどうか。」従来、電気通信事業法は、他人の通信を直接的に媒介する電気通信役務に対して適用されてきました。今回の提案では、オンラインでのあらゆる情報交換が適用の対象となる可能性があり、すべてのオンライン上の行為が対象となる可能性があり、過度に広範な域外適用がなされるような規制の拡大が検討されています。従来、電気通信に係る枠組みを、ありとあらゆるオンライン上のサービスおよび行為に適用することで、不適切で不自然な結果に至るおそれがあります。なぜなら、当初の電気通信事業法における基本方針は、そのような広範囲なオンライン上の行為への適用を想定して策定されたものではないからです。電気通信事業法の対象が、従来、枠組みを大きく越える領域にまで広がることは、(意見提出元)の法人顧客によって準備、設定、デプロイ、運営および管理が行われるIaaSおよびPaaSの提供において特に不適切であり、問題が生じる可能性があります。大部分のケースにおいて、(意見提出元)は、IaaSおよびPaaSの顧客がクラウドで処理するアプリケーション、作業内容またはその他のデータについて、一切またはほとんど関知しません。(意見提出元)は、顧客によって管理されるユーザー関連の情報についても関知しません。そのため、適用対象となる新たな形式のサービスに照らして従来、法律を検討することなく、性質の異なる拡大された範囲のサービスに従来、電気通信関連の法律を単純に適用することは、適切とは言えません。かかる検討においては、従来、の意味合いでの通信を伴わず、また場合によっては、サービス提供者と顧客の従来、役割が当てはまらない可能性さえある新たなサービスの独特なビジネスモデルや提供内容に対して、規律がどのように変更される必要があるかを考慮すべきです。また、日本では、利用者のパーソナルデータの保護は個人情報保護法によって図られているほか、利用者保護や競争保護のための、大規模なデジタルプラットフォーム事業者に対する規制も別に存在しています。今回、電気通信事業法に関して提案されている、大規模な事業者を対象とする新たな規制が、電気通信役務の円滑な提供というよりも、利用者保護を直接的な目的としているのであれば、既存の規制と目的において重複することになります。複数の規制が重複する場合、規律は複雑になり、事業者にとっては、規律を遵守するための負荷が必要以上に大きくなります。新たな規制の検討をすることも、既存の他の規制との重複は避けるべきであり、規律全体を統一かつシンプルで遵守しやすいものにすべきです。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

＜事業者等からの意見＞

- 検討会は、電気通信事業法第164条1第3号の適用除外規定を修正し、FacebookやInstagram等のソーシャルネットワーキングサービス（「SNS」）を電気通信事業法に基づく規制の対象とすることを提案しています。
- 当社は、この提案の背後にある論理的根拠に関していくつか懸念を持っており、現行法以上にSNSに関する規制を強化する必要性について、検討会が明確な根拠を示したとは考えておりません。第一に、ソーシャルネットワーキングサービスの明確な定義は、規制拡大の可能性及びその理由に関する十分な情報に基づいた議論を行う上で不可欠であるところ、検討会の資料は、この定義を定めていません。さらに、対象事業者に対して検討会の提案資料に記載のように何らかの義務を課すという電気通信事業法の本質に鑑み、SNSの定義が明確さを欠くということは、事業者が自身ではその定義に該当するか否か判断できないということを意味し、業界に混乱をきたすことを意味するものと考えます。
- 第二に、新たに電気通信事業法の届出義務の対象となる事業が「他者間の通信を実質的に媒介する」とことと同等（かつ「社会的に不可欠な」もの、なおこの概念は日本の電気通信事業法では認識されていません）であると記載されており、これが当該事業に適用される規制の強化の理由とされています。しかし、その正否は詳細に検証されておらず、その概念も明確には定義されていません。例えば、資料に、「こうした役務にはネットワーク効果がみられ、利用者に関する情報が寡占的に集中しやすい構造があること」が、ソーシャルネットワーキングサービスその他のサービスを電気通信事業法の新たな届出義務の対象とする理由として指摘されていますが、当社はソーシャルネットワークサービスが本質的に寡占であるとの結論には強く反対します。また、このような見解を表明するご知見、資格を、総務省がお持ちであるのかについても疑問を感じます。インターネット、デジタルサービスは、活気に満ち、高度にダイナミックで、常に新規参入者との厳しい競争が伴う産業です。利用者は典型的には、複数のソーシャルネットワーキングサービスを常に使っています。弊社は、SNSは寡占になりがちであるという見解には根拠がなく、誤っているということを慎んで述べさせていただきます。また、サービスが他者間の通信を「実質的に」媒介するものであると判断される明確な根拠や基準も存在しません。
- 第三に、立法制度の設計にあたっては、より広く総合的な視野を持っていただくことを検討会に要請します。ソーシャルメディアに携わる企業は、必ずしもソーシャルメディアに従事してはいない企業と競合しています。もしSNSが電気通信事業法上の新たな義務の対象となれば、これは、利用者が被り得る悪影響を重視した論理的根拠なく、他のインターネット会社に競争上有利となります。例えば、Apple、楽天及びAmazon等は、デジタル広告事業者であるが必ずしもソーシャルメディアに従事していない企業の例です。当社は、検討会の提案が、デジタル企業が互いに競争するに能力に直接影響しかねないものと懸念しています。
- 第四に、SNSに必要と考えられる規則は、該当となるサービスに精確に適合するべきです。しかし、電気通信事業規制は、根本的に性質を異にする旧来のサービスを対象としたものであるため、電気通信事業法によりSNSを規制することにより、意図していなかった結果が生じる可能性があると考えます。ネットワーク事業者は一般的には、インターネットに接続するための下層のインフラを所有及び管理しており、消費者はネットワークプロバイダの選択に際しては限られた選択肢しかなく、さらにプロバイダの変更に際しては費用がかかるというものでした。電気事業通信規制は、このような障壁を念頭において設計されたものです。それと対照に、SNS事業者は一般的にはインターネットにアクセスする下層のインフラを所有も管理もしておらず、また市場は競争が激しく、消費者は互いに競争するアプリケーションの間で簡単に乗り換えができるのです。

対象となる者

参考資料13-1 P11-14

<事業者等からの意見>

- 「全ての電気通信事業者」「一部の(1,000 万アカウント以上の)電気通信事業者」「電気通信事業を営むもの」がそれぞれどのような事業者を指すのかが不明確で、利用者の多寡によって、既存の電気通信事業者よりも規制対象事業者が広がるように見え、事業が成長し利用者が増加することに応じて規制対象となりうるものが、事業運営の不透明さや事業成長を抑止するといった、経済活動・利用者利便への悪影響を生じるのではないかと懸念します。事業戦略上、アカウント数を公表することを非公開としている事業者も存在していると認識しているが、そのようなケースにおいて、本規制の対象となることで利用者のボリュームが事実上明らかになってしまう影響が考慮されているのかが不明確です。また、中心となるサービスに付带的に通信の秘密を扱っていることによって届出を行っている事業者が、ユーザーアカウントを1,000万以上持っていた際に、これらと同様の規制対象事業社となるのは過度な規制ではないかと懸念を持っています。

情報規律の内容（総論）

参考資料13-1 P15,16

【主な論点】

- ①規律に関しては、海外の規制やISO規格等を踏まえ過大な規制とならないよう配慮し、現在の各事業者の取り組みを尊重したものとすべき。
- ②委託先の監督義務等は、個人情報保護法の規律と重複しており、不要ではないか。イノベーションが妨害されることになるのではないか。

【論点に対する考え方】

- ①現在検討されている内容は、ISO等とも整合的な規律が検討されているのではないか。
- ②委託先の監督を含め「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し通信の信頼性を保持する観点から、電気通信役務利用者情報につい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存在する。利用者が安心できる電気通信役務の提供を確保し通信の信頼性を保持することがデータの利活用にもつながり、イノベーションの促進にも寄与すると考えられるのではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 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ことによって、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）

参考資料13-1 P15,16

＜事業者等からの意見＞

- 「サービスの革新等に伴う新たなリスクにも遅滞なく対応できるようにするため、必要な措置を規定することができるようにすべき」とあるが、将来のサービスに対して予め過度な負担を課す可能性を残すことは、イノベーションや健全なエコシステムの成長を阻害する。
- 仮にこれらのような規律を課すとしても、海外の規制やISO規格等を踏まえ過大な規制とならないよう配慮し、また現在の各事業者の取り組みを尊重したものとすべきである。
- 「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を明記すること」がどの程度利用者の利益保護につながるのか、具体的な説明がなされていない。
- 個人データに該当しない情報（特に個人情報保護法における「個人関連情報」に該当するもの）については、実質的に個人情報保護法の2020年改正によっても導入されなかった上乘せ規制である。
- 受託者に取扱い及び処理を委託した情報に関する監督義務を事業者に課すという提案は、個人情報保護法に基づいて事業者に課される監督義務とほぼ同一の監督義務を重複して課すものであり、問題があります。個人情報保護法上の規制を繰り返すことは、利用者に対して追加の保護を提供することなく、事業経営の複雑性及び不確実性を増加させるものであるため、不要です。当社は、検討会の提案からこの規定を削除することを提案します。
- 検討会は、電気通信役務利用者情報の取扱いの全部又は一部を受託者に委託する事業者に、監督義務を課すことを提案しています。しかし、個人情報保護法が同様の義務を規定しており、また、情報処理の委託に適用される個人情報保護委員会の詳細なガイダンスが存在することを考えれば、検討会の提案は、事業者にとって不必要な重複する義務を課すこととなります。この点についての個人情報保護法の適用を以下に詳述します。個人情報保護法22条は、事業者が個人情報の取扱いを受託者に委託する場合、当該事業者は、個人情報の安全確保を目的として、当該受託者に対する必要かつ適切な監督を行うものと定めています。個人情報保護委員会は、ガイドラインの中でこの義務をさらに詳述しており、それによれば、処理される個人データに関連するリスク及び利用者に対するセキュリティインシデントの影響を考慮した契約を受託者と締結することが事業者に義務付けられています。当該ガイドラインでは、受託者との契約で定めるべきプライバシー保護規定について推奨される具体的な内容等、事業者に求められる当該義務履行のあり方に関する重要な詳細が定められています。さらに、改正個人情報保護法24条では、日本国外の第三者に個人情報が提供される場合、受託者による個人情報の適切な取扱いの継続を確保するために「必要な措置」を講じる継続的な義務が事業者に課されています。こうした個人情報保護法の規定に鑑みて、また、現行の電気通信事業法の通信の秘密の保護の義務と併せれば、電気通信事業法における受託者監督に関する新たな義務は、既存の法律と重複し、複雑性を増加させる一方で、利用者に追加の保護を与えるものではありません。上記のとおり、当該義務が匿名データに関して新たな監督義務を課すことになれば、これは既存のプライバシー法を大幅に拡張することになり、企業の創意工夫や知的財産権が阻害され、イノベーションが妨害されることになりかねません。

情報規律の内容（2. 特に大規模な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）

参考資料13-1 P17

【主な論点】

- ①大規模な事業者の基準に関して、大量の利用者の情報を所有する事業者ほど情報漏洩等リスクが高いとは言えず、個人的なメッセージをやり取りする役務と、事務的なメッセージをやり取りする役務では、プライバシー（や経済安全保障）のリスクの程度も異なるのではないか。
- ②情報を保管する電気通信設備の所在国の公表等、利用者情報の取扱いに係る方針の公表は不要で、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。公表による具体的な保護法益は何か。セキュリティの観点から設備の所在国は公表に適さない。詳細に及ぶ規範的な通知義務が課された場合、長文で複雑なものになり逆効果を招きかねない。
- ③グローバル展開する企業は現地法人ごとの縦割りではなく企業集団全体でリスク管理を行っており、日本特有の規程策定、統括管理者の選任、評価の実施は実務的に困難。また管理者に関して、具体的にどのような要件が想定されるか。

【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、役務に応じた情報の重要性によって、適正な取扱いの義務を変えることは困難ではないか。また、情報漏えい時等の利用者全体に与える影響の観点から、利用者数を基準とすることは一定程度合理性があると考えられるのではないか。
- 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し通信の信頼性を保持する観点から、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。
情報を保管する電気通信設備の所在国の公表等の規律の内容に関しては、個人情報保護法では、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。）に置くこととされているが、外国の法的環境変化等に係る影響等もある中で、利用者が安心できる電気通信役務の提供を確保し通信の信頼性を保持するためには、求めがあるか否かに関わらず、適切に利用者への説明責任を果たすことが必要ではないか。方針の公表は、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必要最小限の規制と考えられるのではないか。なお、具体的な所在地等を記載することについてセキュリティ上の懸念があることは当然と考えるが、所在国の公表に関しても懸念が払拭できないという場合は、例えば、公表できない旨を利用者に対して説明いただくことで代替する方法も考えられるのではないか。
公表する方針の内容については、今後広くご意見も伺いながら、利用者が理解しやすいように、必要最小限の内容とすべきではないか。
- ③利用者情報の取扱規程に関しては、実態に応じて、安全管理や委託先の監督等の方針、体制、方法を記載頂くことが想定され、統括管理者に関しても、実態に応じて企業集団全体の管理者でも問題ないのではないか。統括管理者の要件としては、利用者情報の取扱業務に関する一定の実務経験等が想定されるが、今後、事業者から実態等のご意見も伺いながら、検討していくべきではないか。評価の実施に関しても、実態に応じて、日本の利用者情報を含む情報の取扱いに関して評価頂くことで問題ないのではないか。

情報規律の内容（2. 特に大規模な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）

参考資料13-1 P17

【主な論点】

④プラットフォームサービス研究会「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改正骨子(案)」において記載される「電気通信役務利用者情報保護管理責任者(仮称)」は、「電気通信役務利用者情報統括管理者」と同じか。

【論点に対する考え方】

④同じと考えて差し支えない。今後、統一させて頂く予定である。

<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ですが、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。

情報規律の内容（2. 特に大規模な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）

参考資料13-1 P17

＜事業者等からの意見＞

- 一定の利用者数の基準を満たす電気通信事業者に対する上乗せ規制について、大量の利用者の情報を所有する事業者ほど情報漏洩や不適正な取扱いのリスクが高いとは言えないのではないかと。また、個人情報や通信の秘密に加え、「電気通信役務利用者情報」であっても、ごく個人的なメッセージをやり取りするケースと、取引関連の事務的なメッセージをやり取りするケースなどの間では、プライバシー（や経済安全保障）のリスクの程度も大きく異なるので、仮に一定の規模を持つ事業者に上乗せ規制をする場合でも、具体的な規律の内容は電気通信事業法の保護目的を踏まえた設計をすべきである。加えて、上乗せ規制が、一方の通信当事者の増加が他方の通信当事者の増加につながるというネットワーク効果を考慮して、電気通信サービスがもたらす社会経済への影響全体を捉えるために設けられるものであることや、事業者の創意工夫に対する過度な介入を避け、抑制的な運用が目指されていることからすると、利用者数の基準は、媒介する通信双方にいる利用者数が一定の基準を満たす必要があることを明確化すべきである。
- 一部の電気通信事業者への義務として挙げられている「方針の策定及び公表」において、必要な記載事項として「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を明記すること」とあるが、自社によるサーバーの設置である場合は委託でも第三者提供でもなく同一企業内の情報管理であるにもかかわらず公表を求める根拠と、公表による具体的な保護法益について、明示いただきたい。また、個人情報保護法の改正で、外国で個人データを取り扱う場合には、講じる安全管理措置について本人の知りえる状態にしなくてはならないという規制がすでに導入されており、事業者としては運用上対応に苦慮する面がある。個人情報保護法との整合性についてもご検討いただきたい（例えば、電気通信役務利用者情報の適正な取扱いにかかる方針の策定及び「公表」とは、個人情報保護法27条と同様に、本人に知り得る状態に置くことを指す趣旨か等）。
- ①について、グローバル展開する企業は現地法人や地域ごとに縦割りで管理されている訳ではなく、企業集団全体でリスク管理を行っていることが多い。日本特有の規程策定は実務的に困難であり、かつ適切でもない。
- ②について、グローバル展開する企業にとって日本特有の要件を充足した者を選任するのは実務的に困難である。また、資格、居住要件、兼任の可否、その他の要件（不適格事由を含む）としてどのような要件が想定されているのか。
- プラットフォームサービスに関する研究会が2021年11月2日付で公開した「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改正骨子（案）」P16においては、「電気通信役務利用者情報保護管理責任者（仮称）」の設置に関する事項が記載されている。「電気通信役務利用者情報統括管理者」が、同じ意味か確認されたい、また、同じ概念であれば同じ用語を使用されたい。あえて同じ用語ではない理由があるならそれをご教示いただきたい。
- ③について、情報の範囲が広範になればなるほど、何がどこに所在しているのか、そもそも把握が困難である（特にクラウドサービスの場合は分散管理されているためなおさらである）。セキュリティの観点から設備の所在国は公表に適さない。これは2020年個人情報保護法ガイドラインで導入された個人データの安全管理措置としての「外的環境の把握」を参考にしたものと考えられるが、パブリックコメント等で意見が出された結果、所在国を明確にできない場合の措置がQ&Aで導入されている。所在国は明記できない場合があることを前提に検討すべきである。

情報規律の内容（2. 特に大規模な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）

参考資料13-1 P17

＜事業者等からの意見＞

- ④について、グローバル展開する企業にとって、日本単独で評価を実施することは実務的に困難である。
- 仮にこれらのような規律を課すとしても、海外の規制やISO規格等を踏まえ過大な規制とならないよう配慮し、また現在の各事業者の取り組みを尊重したものとすべきである。
- 企業に対し、電気通信役務利用者情報に関するプライバシー方針の公表を義務付ける提案は、個人情報保護法におけるより包括的な通知義務と重複するため、必要ではありません。この提案は過度に規範的で、その結果として長文かつ複雑な通知を生じさせます。その一方、個人情報保護法では、通知は利用者が容易に理解できるよう柔軟に設定されるべきであるとされています。当社は、下記のいずれかの実施を提案します。
 - 検討会の提案からこの規定を削除すべきです。
 - 上記の提案が考慮されない場合、当社は検討会に対し、電気通信役務利用者情報の通知義務を、個人情報保護法における考え方と一致するように調整することを要請します。

情報規律の内容（2. 特に大規模な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）

参考資料13-1 P17

＜事業者等からの意見＞

- 検討会は、「電気通信業者に対し、自らの電気通信役務利用者情報の適正な取扱いを図る上での基本的な方針を策定し、公表する義務を課すべきではないか」と提案しています。当該提案は、かかる規程において「取得する電気通信役務利用者情報の内容、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」を利用者に開示すべきであるとしています。検討会の懸念は、通知及び透明性に関する個人情報保護法上の既存の義務によってすでに適切に対処されているものと思われる。例えば、個人情報保護法第27条は、情報収集の目的を開示することを企業に義務付けることを含め、包括的な通知義務を定めています。個人情報保護法第24条では、移転の法的根拠が利用者の同意である場合の開示義務等、日本国外に情報を移転する場合の具体的な義務も規定しています。第24条は、最近改正され、現在、情報送信先である外国の個人情報保護制度、及び当該情報を受領した第三者が実施する個人情報保護措置についての情報を利用者に開示することを企業に義務付けています。こうした義務に鑑みますと、懸案の電気通信事業法の改正は不要であると思われる。（意見提出元）では、消費者に、自身の情報が使用されることについて有意義な透明性とコントロールを認めるべきと考え、情報の収集及び処理に関する透明性の確保に徹底して取り組んでいます。当社が包括的かつ分かりやすいデータポリシーを規定しているのはそのためであり、利用者には、アカウント開設の際にこれに同意頂いています。さらに消費者には、自身にとって有意義なプライバシーに関する選択を行って頂くような形で通知を行う必要があります。企業が人々と彼らの情報についてコミュニケーションする方法は、プライバシーポリシーには限られません。当社の商品は、透明かつ有益な情報提供を目標としており、当社が個人情報を収集、使用及び共有する方法に関する具体的な情報に、誰もが容易にアクセスすることができます。例えば、当社は「（意見提出元）外のアクティビティ」を提供しており、利用者はここで、他のアプリやウェブサイトから（意見提出元）に送られる情報の概要を閲覧することができ、自身のアカウントとこれらとの接続を断つ選択肢が与えられます。このツールは、導入当時は前例がなく、今日に至っても比類するものはないと考えています。また、ニュースフィード内のすべての広告上で「これが表示される理由」機能を提供しており、次回以降に表示される広告を利用者自身がコントロールできるようにしております。しかし、電気通信役務利用者情報に関して新たな通知義務が導入されるのであれば、かかる義務は個人情報保護法における考え方との一貫性が図られるべきであると進言します。特に、企業は、プライバシーポリシーの公表又は利用者からの情報要請に遅滞なく対応することにより、必要な情報を利用者に提供することが義務付けられるべきです。通知及び透明性の義務は、電気通信サービスの利用者が、自身の情報がどう取扱われているかを把握できるようにすることを趣旨としています。しかし、詳細に及ぶ規範的な通知義務が課された場合、通知が、法的義務を満たすものとするあまり、長文で複雑なものになってしまうという逆効果を招きかねません。その結果、通知が一般の利用者にとって明瞭さを欠くものとなってしまいます。個人情報保護法における考え方の利点は、企業が通知を柔軟に策定し、利用者に理解しやすい適正な開示を提供するとともに、利用者が必要に応じて追加の詳細を求めることができる選択肢を与えることができる点にあるのです。

【主な論点と考え方】

- 電気通信役務利用者情報が外部送信される際の「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あって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等の方法については、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や利用者側の視点も踏まえ、過度な負担とならないようにしつつ有効なものとなるよう留意してはどうか。
- 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＞

- 「eプライバシー規則(案)の議論も参考にしつつ制度化に向けた検討を進めることが適当」とあるが、EUにおける同規則(案)は長期間の議論が続くことが予想されるので、日本がその決着を待たずに規制を作ることは、国際社会との協調という点からも拙速ではないか。
- ePrivacy規則を参考にすることであれば、その制定を待って、同規則の議論の成果を反映することで、他地域でのルールとの協調を図るべきであって、拙速ではないか。さらに、ePrivacy規制は同意疲れなど色々な弊害も指摘されており、そもそも、同規則に従うことが最も適切であるかも明らかではない。
- 利用者によるウェブへのアクセスにより、ほぼ同時に機械的に情報が取得されているため、そもそも「送信」と呼べる伝送があるのか疑問である。また、アプリ提供者やサイト運営者等のサービス提供者が、「利用者による確認の機会」を与えるタイミングが不明である。少なくとも、アクセスの前に機会を与えることは不可能ではないか。
- 仮に何らかのタイミングで機会を与えるとしても、サイトが閲覧可能になる前に逐一同意ボタンまたは確認ボタンを押下させるという趣旨であれば、それは利用者にとって非常に煩瑣である。

技術基準が適用される他者設備の範囲の見直し

参考資料13-1 P20

【主な論点】

- ① クラウドの利用を始めとした他者設備に関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。
- ② 電気通信事業者のコントロールの及ばない他者設備に対して基準を課すのではなく、クラウドの責任共有モデルに沿って電気通信事業者がサービスを如何に利用するかという点を議論すべきではないか。

【論点に対する考え方】

- ① 電気通信設備の安全・信頼性を確保する観点から、クラウドの利用を含む他者設備を円滑に利用できるようにすることを含め、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 電気通信事業法上の技術基準は、設備の諸元を規定するものではなく、電気通信役務の安定的な提供を目的に設備の故障・損壊対策等を求めるものであり、クラウドに関してもその特性に応じた適切な技術基準を課すことで障害時のバックアップ対策等の安全・信頼性を確保するための適切な措置が取られやすくなるなどの効果が期待できるのではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 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。

技術基準が適用される他者設備の範囲の見直し

参考資料13-1 P20

<事業者等からの意見>

- 一般論として、電気通信事業者の技術基準の適合維持義務の対象を拡大することについては、必要性が認められ、かつ、その必要性を満たすため合理的なものに限定されていると認められる場合には、必ずしも反対するものではありません。その上で、具体的にどのような技術基準があり、具体的にどのような場合にクラウド設備に当該技術基準の適合維持義務が課されることになり、それが適切なのかということ踏まえ、必要性・合理性について十分な議論をしていただくことが重要と考えます。
- クラウドサービスは世界中で一律に均一のサービスを提供するものであり、その利用は電気通信事業に限られるものでもない。そのような中で個々の電気通信事業者に日本独自の技術基準への適合維持義務を課したとしても、電気通信事業用途においてサービスの内容や用いられる設備が変わることにはならない。顧客としての電気通信事業者のコントロールの及ばない「設備」に対して基準を課すのではなく、クラウドの責任共有モデルに沿って電気通信事業者がサービスを如何に利用するかという点を議論すべきではないか。
- 仮にクラウド設備についての技術基準を定める場合には、クラウド事業者に過度な負担とならないよう、クラウド事業者自身において制御可能なものに限るべきである。
- 仮にクラウド設備に関する規制を行う場合には、当局は、事業者との定期的な意見交換や技術動向の聴取の機会を設けるなど、最新の技術基準・動向等の把握に努め適切かつ適時の規制とすべきである。特に進歩の早い分野であり、規制と現状が乖離することを懸念している。
- 技術基準が適用されるクラウド設備の例について、より具体的にどのようなサービスが想定されているか明らかにされたい。
- クラウドサービスの安全性を確認する手段の一つとして、ISMAP登録の有無を確認することも有益と思われる。

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

参考資料13-1 P21

【主な論点】

- ① 電気通信事業法の規律対象は、これまでどおり、電気通信回線設備を設置する者か、他人の通信を媒介する電気通信役務を提供する者に限られるべきではないか。
- ② クラウドサービス事業者は、事業分野を問わずにITリソースを提供しており、多くの場合においてどのような目的で利用されているのかは認識していないので、「電気通信回線設備の伝送交換の制御に係る機能」に該当するかどうかは、クラウドサービス事業者側では判断できないのではないか。
- ③ 電気通信役務への影響は電気通信事業者が最も良く把握しているものであることから、クラウドサービス事業者に対して事故時の報告義務を課す必要はないのではないか。

【論点に対する考え方】

- ① 電気通信回線設備は、これを設置する電気通信事業者のみならず他の電気通信事業者にとってもサービスを提供する上での基盤となる重要な設備であることから、その基幹的な機能が他者設備に実装された場合には、電気通信事業法の規律対象となり得るべきではないか。
- ② クラウドサービス事業者がコアネットワークの機能をクラウドサービスを通じて複数の電気通信事業者に提供するような場合は、クラウド事業者が「電気通信回線設備の伝送交換の制御に係る機能」を主体的に管理していると考えられ、当該機能の該当性は判断できるのではないか。
- ③ 電気通信事故時の一義的な説明責任は電気通信事業者が負うべきであるが、通信ネットワークが多様化していることから、電気通信事故の原因究明のために報告徴収等の制度を通じてクラウドサービス事業者にも協力を求められる環境を整備しておくことには一定の意義があるのではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等> (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。

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

参考資料13-1 P21

<事業者等からの意見>

- 単に設備を利用する者は、技術基準を満たすための設備のコントロールすることができないのではないかと。他方で、多数の利用者に一律のサービスを提供するクラウドサービス事業者は、自ら設置する設備について、一般に利用者から技術基準について指示を受けることは許容できない。例えば、複数の利用者が存在する場合に、利用者の指示が相矛盾すると、設備設置者は何らの措置もできなくなる。
- 事業法は、電気通信回線設備は「これを設置する電気通信事業者のみならず他の電気通信事業者にとってもサービスを提供する上での基盤となる重要な設備」であるから(41条)(逐条解説258頁)、「設置する者」に適合維持義務を課しているのであり、提案されている規制は、この趣旨に不整合である。
- どのような場合を想定している説明なのか趣旨が不明である。この部分の記述に関する法解釈を示している資料及び趣旨を明らかにされたい。
- ハードウェアに関する責任分界点を明確化すべき(41条5項5号)という事業法の基本的発想にも反するのではないかと。
- クラウドサービス事業者は提供するサービスが顧客たる電気通信事業者においてどのように利用されているかということ把握する立場にはなく、「電気通信回線設備の電装交換の制御に係る機能」に該当するかどうかは事業者側で判断できるものではない。
- 本件の『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』にも電気通信事故の報告義務等を課していく」という提案には反対します。まず、この提案は、①他人の通信を媒介するものか、及び、②電気通信回線設備を設置するものかを規制のメルクマールとしている電気通信事業法の原則に例外を設けることになるものと考えます。その上で、従来の伝統的な電気通信事業法の直接の規制を受けている電気通信サービスとは異なり、クラウドサービスはインターネット経由で、いわばばら売りのITリソースを、オンデマンドで利用する従量課金制のサービスであり、電気通信事業者を含むクラウドサービスの利用者は、既存のサンクコストを放棄するという決断をする必要なく、いつでも自由に利用するサービスの変更又は停止を行うことができるという特徴を持っており、従来の電気通信事業者のように電気通信事業法の直接の規制を受ける必要性・合理性はないと考えます。また、クラウドサービス事業者(CSP)は、事業分野を問わず様々な顧客にITリソースを提供していますが、多くの場合顧客がCSPのクラウドサービスをどのような目的で利用しているかは認識しておらず、CSPが顧客が提供するサービスによって法律により直接の規制を受けることになれば、全ての顧客についてクラウドサービスの利用目的を把握することとせざるを得なくなりますが、そのようなことは非現実的と考えます。さらに、このような考え方は、CSPが規制を受けている事業者に対し、その事業者の業務のコアコンポーネントとなるようなITリソースを提供する場合、CSPはそのような規制を受けている事業として規制されるべきという先例となることを懸念します。仮にこのような規制が様々な事業分野で導入された場合、顧客に対し柔軟で効率的にITリソースを提供するというCSPの能力への重大な制約となりかねません。私たちは、お客様を第一とする立場をとっており、お客様である電気通信事業者が、そのコンプライアンス義務やセキュリティ基準を満たす形でクラウドを利用することをサポートし、クラウドサービスを安全に構築するためのベストプラクティスを提供しています。また、私たちは、電気通信事業者のクラウドの利用方法やクラウドでのセキュリティの確保に関し、総務省がご心配を持たれるようなことがあれば、総務省とこれらのベストプラクティスについて喜んで議論していきたいと思っております。私たちは、総務省は、各事業分野の先頭に立って規制を合理化しDXを支援する立場をとっているものと認識しており、そのような総務省の立場を引き続き支援していきたいと考えております。

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

参考資料13-1 P21

<事業者等からの意見>

- また、個々の顧客の利用状況について仮にクラウドサービス事業者が把握している場合において、仮に自らのサービスの障害が顧客の電気通信役務に影響しうるとしても、その状況を顧客の承諾なく当局に報告するということは考えにくい。特に報告の対象を「重大事故のおそれ」(p.22)に拡大するということがあわせて検討されているとすれば、例えば報告義務を課されたクラウドサービス事業者が実際の利用状況に関係なく電気通信役務に影響しうる事態を広く報告し、顧客たる電気通信事業者がその影響を否定するコメントをいちいち発せざるを得なくなる、といったケースが生じることも想定される。
- 電気通信役務にどのような障害がありうるかということは顧客たる電気通信事業者において最も良く判断しうるところであり、そのためにはクラウドサービス事業者から顧客に対する報告の障害となりうる規制を課すべきではない。
- 今回の資料では、その他にも必要がないと思われる提案がなされています。例えば、資料には、以下の記載があります。「モバイル網のコアネットワークのような音声伝送役務用設備にもクラウドの活用が進展していくことが想定されており、このような設備の損壊又は故障による影響は非常に大きいと考えられることから、電気通信役務の円滑な提供を図ることを目的に「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」にも電気通信事故の報告義務等を課していくことが適当ではないか。」クラウドベースの設備の損傷や故障によって、モバイル通信事業者のエンドユーザーへのサービスに影響が及ぶ可能性があることは事実ですが、これは、既存の形態の従来の設備についても言えることです。モバイル通信事業者は、従来の設備のベンダーに対して、モバイル通信事業者が、規制上の義務を果たすことができるような基準を満たすことを要求してきました。モバイル通信事業者がクラウドの形態を検討する場合にも同じことが言えます。モバイル通信事業者は、クラウドベンダーの業務を深く理解しようとし、またどのベンダーに対しても、モバイル通信事業者による事故報告や回復力の維持を可能にするような情報の提供を含め、モバイル通信事業者の規制上の義務をサポートし、義務を果たせるよう業務を遂行することを要求するでしょう。したがって、モバイル通信事業者にサービスを提供するクラウドベンダーやその他の関連する通信サービスを対象にした、全く別の義務を策定する必要はありません。モバイル通信事業者自体に適用される既存の規制は、個々の契約上の規定と合わせて、十分かつ適切な保護をもたらすはずで、このことは、既に他のケースにおいても行われています。例えば、個人情報保護委員会は、個人情報保護法の遵守を監督し、監視するという役割を担っており、各企業・団体が、法律に従い、個人情報を適正に取り扱い、十分に保護するよう、個人情報の保護に関するガイドラインを公表しています。当社の日本の顧客が、個人データのプライバシーを保護できるよう、当社は、製品条項により、対象となるビジネス向けクラウド サービスにおいて、当社の顧客が個人情報保護法を遵守できるよう、技術的・組織的なセキュリティ保護策を講じることを契約上約束しています。このサポートにより、日本の顧客は、ビジネス向けクラウド サービスを安心して導入でき、自らに適用される日本の法律上の義務を果たすことができます。

【主な論点】

- サイバー攻撃の複雑化・巧妙化に対応するため、平時からこれを未然に防止するための取組みが必要ではないか。また、サイバー攻撃は、攻撃元や攻撃先となる機器の所在が複数の事業者にもたがえるケースが多いことから、事業者間の連携協力を促すことが必要ではないか。

【論点に対する考え方】

- サイバー攻撃に適切に対処するため、電気通信事業法上、ISP間の連携を円滑ならしめるための仕組みである「認定送信型対電気通信設備サイバー攻撃対処協会(認定協会)」を通じて、攻撃の発生前でも情報共有や分析を制度的に実施できるようにするとともに、ISP間における更なる連携協力の必要性について今後検討を深め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>

- 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ので、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>

- NISCの「サイバーセキュリティ協議会」の活用及び同協議会との連携を検討してはどうか。

【主な論点】

- ① 「重大事故のおそれのある事態」という抽象的な表現だけでは対象が明確ではなく、事業者に過度の負担を課すことにつながるおそれもあるため、その必要性・合理性について十分な議論を行った上で、対象を法令等で具体的に明示すべきではないか。
- ② 新たに規律を課すべき対象として検討されているSNSや検索サービス等については、重大事故のおそれのある事態を報告する必要性は低いのではないか。

【論点に対する考え方】

- ① 重大事故のおそれのある事態の具体的な報告対象については、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った上で、法令等において具体的に明確化すべきではないか。
- ② 対象となるSNSや検索サービス等については、利用者への影響が大きい大規模なサービスを提供していることから、報告の必要性はあるのではないか。一方で、重大事故のおそれのある事態の報告対象を類型化するに当たっては、これまでの実態や事業者を含む場において検討しつつ、重大事故に関する情報の蓄積した上での検討も必要ではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 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＞

- 一般論として、電気通信事業者が報告が求められる場合を拡大することについては、必要性が認められ、かつ、その必要性を満たすため合理的なものに限定されていると認められる場合には、必ずしも反対するものではありません。ただし、「おそれ」、「利用者利益の侵害に直結する」といった表現は、抽象的で多義的な解釈を許すものであり、必要かつ合理的なものに限定されているかどうか判断することが困難です。報告が求められる場合について、限界的な事例を含む具体的な範囲を明確にいただき、その必要性・合理性について、十分な議論をしていただくことが重要と考えます。
- 事故の場合、継続時間と影響を受けた利用者数によって、その範囲がわかりやすい。一方で、「重大事故のおそれ」が、どのような数値基準で示されるのか。これが明確に示されないとすれば、事業者にとって報告をすべきかどうか迷う事態を招き、過度な負担を強いることになるのではないかと。
- 重大事故のおそれのある事態として、①～③があがっているが、「異常な変化」は(数値基準で具体的に示されない限り)抽象的に過ぎる。また「利用者の利益侵害に直結する事態」を(事故が現実には生じていないにもかかわらず)具体的に基準を示せるのか、非常に疑問である。
- 特に「電気通信役務利用者情報」を対象とする想定ならば、なおさら「おそれ」についての基準が不明確になり、過度な負担を強いることになるのではないかと(また、仮に「異常な変化」を報告しても、事故の未然防止に資するとは思えない)。
- 鉄道事業法や航空法においては、「準ずる事態」といったバスケット条項を除けば、既に「おそれ」があるものを具体的に規定しているように見受けられる。仮に「おそれ」に関する報告制度を導入するとしても、個人情報保護法のように、条文として「おそれ」を規定するのではなく、「おそれ」を具体化した事態を条文として規定すべきである。
- 電気通信役務は、鉄道事業法や航空法におけるインシデントのように、生命身体の危険を生じさせるものではない。あえて重大事故の「おそれ」を報告させる必要があるとは思われない。
- 資料中には無いが、仮に新たに規制対象とするもの(検索サービスやSNS等)を報告制度の対象とすることが議論されているのであるとすると、その必要性に疑問がある(これらのサービスは従来の電気通信役務のように通信に不可欠なものではなく、あるサービスが利用できない場合においても、直ちに他のサービスを利用することが可能である)上、同じ「事故」や「品質の低下」(これらの「おそれ」も含め)の基準が機能しない。

＜事業者等からの意見＞

- 重大事故報告については、これまでも、国内外のステークホルダーが関与していることに鑑みれば、閾値の考え方については、全てのテークホルダーにとって、より明朗かつ分かりやすいものに変更し、採用していただくことを要望してきました。より具体的には、閾値について、EUや米国(ただし、米国の場合の報告対象はPSTN網を使う電話やVoIP等の電気通信サービスのみ限定されている)を含む諸外国で採用されている「ユーザー時間」「影響利用者数」と「継続時間数」を掛け合わせて計算されるもの)の考え方を採用すべき旨をご要望してきたところです。
 - 現行の考え方:「影響利用者数●人以上」かつ「継続時間数●時間以上」
 - 変更案:「ユーザー時間」(「影響利用者数」×「継続時間数」)≥●

さらに、「ユーザー時間」の考え方のベースに引き直すと、現行の基準では、一つのカテゴリにおいて「ユーザー時間」が大きく異なる基準が2つずつ存在しており(例えば、インターネット関連サービス(無料)について「1200万ユーザー時間又は240万ユーザー時間」、インターネット関連サービス(有料)について「6万ユーザー時間又は100万ユーザー」)、かつ、一方の閾値が非常に低くなっている点なども課題として提起してきました。このような中、重大事故の恐れのある事態の報告として更に新たな閾値を十分な議論なく設けることには賛同しかねます。

【主な論点】

参考資料13-1 P29,30

- 「情報の取扱い」に関する情報を利用者に分かりやすく説明すべきという観点には賛同するものの、制度が複雑になれば、事業者としてはそれに対応した説明をせざるを得ず、結果として利用者にも分かりにくいものとなってしまうことが考えられるのではないか。

【論点に対する考え方】

- 利用者への情報提供の分かりやすさについては、目的、時系列、内容、方法等について整理されているかという点など、制度の複雑性とは別の観点で改善を図っていくべきではないか。

<これまでの会合における構成員からの意見等>

- 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くるのかと思う。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。
- 利用者等への情報提供は、目的(被害防止/復旧等)、時系列(事前/問題が発生したとき/事後等)、内容(理解を促すもの/行動を求めるもの等)、方法(紙/Web等)について検討した上で分かりやすく行われる必要があると考える。

<事業者等からの意見>

- 「情報の取扱い」に関する情報を利用者にわかりやすく説明すべき、という観点には賛同するものの、規制のあり方が過度に複雑になっていけば、事業者としてはそれに対応した説明をおかざるを得ず、結果として利用者にもわかりにくいものとなる。この点で、個人情報及び個人関連情報という個人情報保護法の区分に加えて、電気通信事業における利用者情報といった新たな区分を設けることは、それ自体がこの観点に逆行するものである。

<事業者等からの意見>

- 本検討会はLINEのセキュリティ事案に起因して設置されたものであるにもかかわらず、また、他に同種の事案が多発している等の事情も見当たらないにもかかわらず、Zホールディングスが設けた「グローバルなデータガバナンスに関する特別委員会」から当該事案に対する対応策として提案された内容を超えて、大幅な横出し上乗せ規制の議論に至っているように見受けられる。利用者保護の範疇を超えて、国家的法益、社会的法益といった抽象的な概念を立法事実とすることについて、大きな疑義がある。また、国家的法益に関しては、経済安全保障の必要性が縷々述べられているが、もし「経済安全保障」として外国政府等によるアクセスを制限すること等を念頭に置いて懸念があるとすれば、電気通信事業法において、電気通信役務利用者情報を保存するサーバーが外国に設置されていること等を本人に開示する制度を新設したとしても、本人同意を得て海外に設置されたサーバーに情報が保存されたのであれば外国政府等によるアクセスを制限することに直結するわけではなく、経済安全保障を担保するための手段としての合理的関連性・実効性にも大いに疑義がある(むしろ、令和2年改正個人情報保護法及びそれに合わせた電気通信事業における個人情報保護ガイドラインの改正において、越境移転時の外国制度の把握等が求められることへの対応こそが、上記懸念に対処する手段としての合理的関連性・実効性がある)。このように合理的関連性・実効性に大きな疑義があるにも関わらず、事業者に新たな義務を追加的に課すということであれば、国内事業者の負担コストを増大させることで益々その競争力を削ぎ、また、国外の優れたサービスの国内提供を阻害することで利用者便益を低下させる恐れがある。そこで、そもそもの立法事実の有無に加えて、仮に上記のような経済安全保障上の懸念に対して何某か対処することが必要であるとしても、電気通信事業法を用いて対処することが合理的関連性のある手段なのか、他の法制(個人情報保護法、経済安全保障に関する包括法等)の方が適当な手段ではないかといった点を検証し直すべきである。
- 「政府も関与する共同規制の仕組みによって、事業者自らによる取組を促進していく」という方向を目指すべきと掲げながら、提案されている具体的な規律の内容は共同規制ではなく、罰則や行政処分(業務改善命令)を伴う政府規制そのものであり、検討会における検討過程と規制の方向性との間にズレがあるように見受けられる。政府規制を前提とした検討を改めて慎重に重ねる必要があるのではないか。仮に、罰則や行政処分につながる具体的な規律と、そうではない具体的な規律が混在しているのであれば、その区別を明確にした形で検討が深められるべきではないか。
- 資料全体を通じて「経済活動のグローバル化」や「グローバルプレーヤーを含む様々な事業者」について言及がなされているが、国際的な法制度との整合性についてはどのような整理がされているのか、疑問である。厳格な「通信の秘密」の保護規制ですらも既に日本のユニークな規制である面を有しているように思われるにもかかわらず、さらに国際的な整合性が担保されているかについて疑問のあるガラパゴス的な利用者情報に関する規制が増えると、外国事業者による日本でのサービス提供の障壁になりかねない。このような、外国事業者が日本の利用者情報の取扱いを避けるような事態は、総務省も推進している「Data Free Flow with Trust」政策と相反するおそれもあるのではないか。ネットワークがシームレスに全世界につながっている現状において、国毎にバラバラの規制が導入されることで事業運営が極めて困難となり、結果として利用者の利益を損なう結果となり得るリスクについて、慎重にご検討いただきたい。

＜事業者等からの意見＞

- 通信サービスの中には、電気通信事業法164条1項により同法の適用をほぼ除外されているサービスも多く含まれている。ここに法規制を及ぼすということであれば、それを支える立法事実が必要であるところ、十分かつ適切な議論がなされていないのではないかと。
- 検討会の議論は第11回目まで公開されておらず、意思決定プロセス、特に「電気通信役務利用者情報」がどのようにして導かれたかというプロセスの透明性を欠いている。公表された資料だけでは議論の中身は把握できず、事業者からの意見聴取も十分であったとは言えない。
- 貴省で検討されている「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、「電気通信役務利用者情報」が記載されているが、法改正によって規定しようとしている概念を、その下位法令であるガイドラインで先に規定しているのは、通常の立法手続きから著しく逸脱しているのではないかと。
- 情報の漏洩のリスクを問題とする箇所については、利用者を識別できない情報の漏洩リスクが誇張されている嫌いがある。個人情報と異なり、こうした情報は漏洩したとしても直ちに利用者のリスクに繋がるものではない(仮に第三者に渡ったとしても、利用者が識別できない以上当該第三者による不正利用が考え難い)。
- 検索サービス及びSNS等新たに規制の対象として考えられているものについては、具体的な懸念の存在及び内容が不明であり、また既存の規律との整合性が疑問である。まず、サービスの内容やこれに適用されるポリシーにつき、実態に関する事業者への確認や質疑応答といった過程が踏まれず議論がされている。こうした一方的な検討の在り方は、透明性の観点からも問題である。サービスの停止に関しては、検索ができない又はSNS等が利用できないということが特定サービスの利用者に不便を強いる結果となることは否定し難いとしても、さらに「社会的法益や国家的法益の侵害に繋がるおそれ」がある訳では無い。
- 改正個人情報保護法が施行され、個人関連情報に関するルールが導入されようとしている中でさらに利用者情報に関する規律を電気通信事業において導入することは妥当か。義務的か任意かにかかわらず、規制ルールが重複すると、民間企業がルールを遵守することが難しくなる。こうした弊害は結果的にユーザーである消費者に不必要かつ意図しない損害を与えることになりかねない。
- このような重要な改正を極めて短期間かつ大部分が非公開でなされた議論に基づいて進めることは拙速・不適當ではないか。今後は今回示された方針に基づいて規制の詳細を検討するステージに入るものと思われるが、事業者から前広に意見を聴取し、予期せぬ負担や過度な負担にならないよう最大限コミュニケーションを図っていただきたい。
- 現時点では規制の詳細が不明であり、影響を受けうる事業者として、意見を述べる前提を欠く部分が多い。

＜事業者等からの意見＞

- 社会的法益・国家的法益とは、電気通信事業法が保護すべき法益なのか(ひいては、今般取り入れようとしている規律は、電気通信事業法により規律すべきものなのか)。従来の法益の理解との乖離があるのではないか。特に、「健全な言論環境の確保」「要人に関する情報の悪用の防止」などといった事項は、言論や報道の自由に対する規制に傾きやすい文言でもあり、これらの自由を侵害しないよう留意すべきである。
- 「国家的法益」において、「要人に関する情報の悪用の防止」とは具体的に何を想定しているのか明らかにされたい。
- 規律の例として銀行法、割賦販売法が挙げられているが、これらの法令は金融関係の顧客に関する情報の保護という個人的法益の保護を目的としており、社会的法益・国家的法益を保護するものではない。今般導入を検討している利用者情報は、社会的法益・国家的法益をも保護しようとするものである。形式的に「利用者情報」という文言を用いている条文の形式的な用例としては使用できるかもしれないが、実質的な意味での用例としては不適切ではないか。
- P5②において、外資系を含む事業者が通信サービスを提供することで、様々な「法益」(個々の内容についても検証・社会的同意が必要)が侵害される可能性が高まるという書きぶりになっているように読めるが、様々な事業者が当該サービスを提供することは国民の生活、社会及び経済活動において有益である。政府は、当該事業者及び事業者団体による「自主的な取り組み」を促すための協議や話し合いを関係者で行っていく、という書きぶりに変更すべきである。政府(個別省庁)による一方的な規制の設定は事業者のイノベーションや新たなサービスの出現を妨げ、日本の情報通信産業の衰退をもたらす可能性がある。一方的に規制をするのではなく、日本の電気・情報通信事業分野をどの様に成長させるか、という政策の文脈の中で、守るべき「ルール」を制定するという議論を行うべき。
- 「電気通信事業を取り巻く環境の変化」がなぜ、「情報の漏えい・不適正な取扱い等のリスク・通信サービス停止のリスクの高まり」に繋がるのか明らかでなく、立法事実が不明確である。
- 「情報の適正管理等に関する事業者自らの取組を促進」と考えるのであれば、規制ありきではなく、事業者の取組をみた上で規制等を考えるべきであり、抽象的な公益をベースに罰則で担保された規制を導入することには賛成できない。
- 電気通信事業のガバナンスの在り方として、③電気通信事業を担う「業界団体」等による自主的なガバナンスも加えるべきではないか。②の「社会全体の仕組みによるガバナンス」は技術的革新やビジネスモデルの変化によるスピードに十分対応できない可能性がある。
- 「情報通信分野における技術の進展」に関して、ネットワークの仮想化以外にも、「ネットワークスライシング」や海底ケーブルや陸上伝送における、広帯域・高速度ネットワークの拡充等に関しては、どのようにお考えか。
- 「サイバー攻撃」に関して、ランサムウェア、標的型、テレワーク等の「新しい働き方」を狙った攻撃(IPA「情報セキュリティ重大脅威2021」)についてはどのようにお考えか。

<事業者等からの意見>

- 当社は、今後も、データ保護とサイバーセキュリティの向上という基本方針が、あらゆるオンライン環境において重要な目標になると考えます。しかしながら、通信サービスの従来形態に該当しないサービスについて、これらの目標を達成するにあたっては、新たな目標、基本方針および規律に関し、政府、業界およびその他の利害関係者を含めた、よりオープンな協議が行われ、一層透明性の高い形で包括的に検討されることが、より効果的で適切な成果につながるものと考えます。
- 日本のプライバシー制度の変更は、電気通信事業法等の別の法律で並行して行われるのではなく、個人情報保護法の改正によってなされるべきであることを提案いたします。
- 電気通信事業法の変更は、ステークホルダーとの、オープンで、透明性を担保した、参加可能でかつ民主的な協議を経て行うことを提案いたします。
- 当社は、検討会が行なった、電気通信セクターにおいて潜在的に改革の必要性があるエリアの分析について高く評価します。現代の電気通信事業環境におけるリスクの特定及び軽減は、世界中の規制当局が注目する分野となっています。このセクターの複雑さとデジタル経済の全体的な健全性との密接な関連性を考慮し、世界の主要な規制機関が、広範な協議及び幅広いステークホルダーの参加を得て、段階的に変更を行う道を選んでいきます。当社は、新しい法律の提案について、検討会に対し、同様に、透明性を担保し、参加型の協議に基づくアプローチに基づくよう謹んで要請します。当社は、検討会の提案によってもたらされる政策及び経済的影響、特にインターネットベースのサービスに潜在的に及ぼされる悪影響について、何らの公的な調査もなされていないことを懸念を持って指摘いたします。当社は、検討会に対し、議論の過程を公にし、依拠する資料を共有し、知らせを受けたステークホルダー(主要なステークホルダーである企業を含みます。)のグループにまで協議の範囲を可能な限り拡大するよう要請します。当社は、利用者に対する被害の軽減を目的とする立法を支持します。当社は、プライバシー保護及びサイバーセキュリティに関する法律の主な目的は、利用者を損害から守り、オンライン上の安全と健全性を確保することにあると考えています。そのため、個人情報保護法及び電気通信事業法に基づく現行の利用者保護を踏まえ、検討会の提案の必要性についてより広範な協議が必要と考えます。
- 今回の検討は広範な事業者・利用者に大きな影響をもたらさうる規制ですが、弊社も含め、非常に短い時間でのヒアリング・意見集約を進めておられるように見受けられ、事業者・利用者の実態や懸念を十分反映させることが出来ているのか強く心配しております。