



# Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

総務省の電気通信事業ガバナンスをめぐる  
検討に対する懸念

Concerns over MIC's Consideration  
over Telecom Business Governance

デジタルエコノミー委員会  
Digital Economy Committee

2022年12月まで有効  
Valid through December 2022

英語正文

在日米国商工会議所 / **The American Chamber of Commerce in Japan**

〒106-0041 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階  
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041

Tel +81 3 3433 7358  
Fax +81 3 3433 8454  
external@accj.or.jp

<http://www.accj.or.jp/advocacy-papers-1>

# ACCJ Viewpoint

## RECOMMENDATIONS

The Ministry of Internal Affairs and Communication (MIC) recently announced its intent to expand the scope of “telecommunications businesses” which require the notification to the MIC, newly define the term “telecom service user information,” and impose additional obligations on service providers. Such a proposal to tighten the Telecommunication Business Act (TBA) and impose prescriptive obligations to service providers must be accompanied by a transparent and fair process to avoid the risk of hampering further innovation and undermining efforts to promote the free flow of data as Japan pursues an ambitious digital transformation agenda. However, the process to date has regrettably left much to be desired and is not in keeping with global best practices. To avoid adding onerous and prescriptive obligations to service providers by amending the TBA without clearly articulated rationales and transparent deliberation, the American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) urges that the Government of Japan (GOJ) take the following actions:

- Avoid overlapping authorities of the Personal Information Protection Commission (PPC) and the MIC with respect to personal information protection
- Emphasize and utilize international frameworks to promote innovation benefiting from the free flow of data among like-minded countries while fostering economic security
- Improve the current rulemaking process in order to ensure fairness, transparency, robust stakeholder input consistent with broader efforts to realize Japan’s digital transformation and the continued upgrading of its economy

Consistent with these recommendations, the ACCJ urges that the GOJ address the issues described below and obtain input from a wide range of stakeholders, including relevant ministries and private sectors before taking any regulatory action.

### Avoid Overlapped Oversight

Japan has a well-established legal framework for the protection of personal information pursuant to the Act on Protection of Personal Information (APPI). We understand that MIC’s concept of “Telecom Service User Information” includes personal information as well as information already protected by the secrecy of communications under the TBA. As the target information is already covered by the APPI, the rationale for expanding the regu-

## 提言

昨今、総務省は、総務省への届出を要する「電気通信事業」の範囲を拡大し、また、「電気通信役務利用者情報」との用語を新たに定義して、サービス提供者に追加の義務を課す意図を公にした。自由なデータ流通およびイノベーションの促進を妨げ、日本が野心的なデジタルトランスフォーメーションのアジェンダとして掲げる自由なデータ流通の促進のための努力を棄損し、さらなるイノベーションを阻害するリスクを避けるため、電気通信事業法の規制を強化し、サービス提供者に規範的な義務を課すような提案は、透明で公正なプロセスのもと行われなければならない。しかしながら、これまでのプロセスは、大変残念な状況であり、グローバル・ベストプラクティスに叶うものではない。明確な根拠や透明性がある審議なしに電気通信事業法を改正することにより、サービス提供者に負担が重く規範的な義務を課すことを避けるため、ACCJは日本政府に対して以下の措置を講じるよう要請する。

- 個人情報保護に関し、個人情報保護委員会と総務省の権限が重複しないようにすること
- 経済安全保障を促進しつつ、同じ考えを共有する関係国間で自由なデータ流通の恩恵を受けてイノベーションを促進するために、国際的な枠組みを重視し活用すること
- 公平性および透明性、日本のデジタルトランスフォーメーションを実現するための幅広い努力と整合的なステークホルダーからのインプット、そして経済の継続的な発展を確保するため、現在の政策形成プロセスを改善すること

これらの提言に基づき、ACCJは、日本政府に対して規制を行う前に、以下に記述する課題に対処し、関係省庁および民間セクターを含む広範なステークホルダーからのインプットを得ることを要請する。

### 重複する監督の回避

日本では、個人情報保護法に基づき、個人情報保護のための法的枠組みが既に確立されている。総務省の提案する「電気通信役務利用者情報」の概念には、個人情報および電気通信事業法の通信の秘密によって現在保護されている情報が既に含まれていると理解している。対象とする情報は、個人情報保護法が既に射程としているため、新しい「電気通信役務利用者情報」という用語を導入し電子通信事業法下の規制を拡大しようとするものの根拠が不明確であり、個人情報保護に関して本質的に重複する規定を導入することに他ならない。

日本政府は、利用者の個人情報を保護するために、個人情報保護法および個人情報保護委員会の権限に依拠し続けるべきである。なぜなら、消費者と産業界は、日本における個人情報保護に関する権利と義務について、個人情報保護法および個人情報保護委員会の包括的なガイダンスに大きく依存して

# ACCJ Viewpoint

lation under the TBA by introducing the new term of Telecom Service User Information and seeking to enact it is unclear and would essentially amount to the introduction of duplicative provisions on the protection of personal information.

For protecting users' personal information, the GOJ should continue relying on the APPI and the powers of the PPC, as consumers and industry are heavily relying on the APPI and the PPC's comprehensive guidance for their rights and obligations on the protection of personal information in Japan. In the case of industry, companies have already incorporated the necessary processes and procedures into their business operations and commercial dealings. Furthermore, given the PPC's longstanding involvement with the international community on personal information protection issues globally, the PPC is best positioned to ensure international interoperability with other personal information protection legal regimes. The GOJ should avoid overlapping authorities of the PPC and MIC with respect to personal information protection as this will impair legal certainty and foreseeability for service providers. It will also undermine investment, innovation, and economic growth in Japan.

## Emphasis on International Frameworks

The APPI and its implementing rules recognize international frameworks, including the Asia-Pacific Economic Cooperation Cross-Border Privacy Rules System (APEC CBPR), as vehicles for the promotion of free flow of data and exemption from onerous rules. Following this concept, the ACCJ urges MIC to emphasize and utilize international frameworks to promote innovation benefiting from the free flow of data among like-minded countries while fostering economic security. The US government and Japanese government have been collaboratively advocating the merit of ensuring the free flow of data as an indispensable principle for economic growth and innovation. Merely requiring the disclosure of the location of facilities which store Telecom Service User Information does not necessarily increase the protection of users' privacy or increase economic security, rather it creates a potential risk of stagnation on the economy due to its excessive chilling effect on corporation and user behavior.

## Transparent Deliberation

MIC committee meetings have not been open to the public, and the meeting processes have not been transparent. US-based global companies

おり、(産業界の場合)事業運営および商取引に必要なプロセスおよび手続きを既に組み込んでいるからである。また、個人情報保護委員会が、世界中で、個人情報保護の諸課題に関する国際的コミュニティに長年にわたり関与してきたことに鑑みれば、同委員会は、他の個人情報保護法制度との国際的相互運用性を確実にする最善の立場にあると考えられる。サービス提供者の法的確実性と予測可能性を損ない、日本における投資、イノベーション、そして健全な経済成長を妨げることから、日本政府は、個人情報保護に関して個人情報保護委員会と総務省の権限が重複することを避けるべきである。

## 国際的枠組みの重視

個人情報保護法および同法施行のためのルールは、アジア太平洋経済協力の越境プライバシールール(APEC CBPR)を含む国際的な枠組みを、自由なデータ流通を促進し、負担の大きなルールを免除する手段として認識している。この考え方に倣い、経済安全保障を促進しつつ、同じ考えを共有する関係国間の自由なデータ流通から恩恵を受けてイノベーションを促進するために、国際的枠組みを重視し活用することを、ACCJは総務省に要請する。米国政府と日本政府は、経済成長とイノベーションのための不可欠な原則として自由なデータ流通を確保する利点について、協力して提唱してきた。単に電気通信役務利用者情報を保管する設備の所在の開示を要求するだけでは、必ずしも利用者のプライバシー保護や経済安全保障が高まるわけではなく、却って、企業や利用者の行動に過度な委縮効果をもたらすことにより経済を停滞させる潜在的なリスクを生じさせる。

## 透明性ある審議

総務省の検討会は一般に公開されておらず、会議のプロセスは透明ではない。米国を拠点とするグローバル企業は、サービス提供者としての追加的な義務の対象とされているにもかかわらず、検討会委員の意見を聞き、実際の問題およびそれに対する総務省の提案を十分に分析し、解決策を検討会で提案する適切な機会を与えられていない。目的に適した政策策定のために、適正手続きを確保する仕組みと米国拠点のグローバル企業を含む外部ステークホルダーからの効果的、有意義、有用なフィードバックを受ける仕組みが検討会に存在しなかったことは大変残念であり、強い懸念が残る。政策策定のプロセスでは、公開された議論を行い、主要なステークホルダーの意見を聞くことにより、公正性と透明性を確保することが不可欠である。検討会でのより有意義な議論を可能にし、日本のより良い政策策定に資するため、現在のプロセスを適切に改善することを総務省に要請する。

# ACCJ Viewpoint

have not had the proper opportunity to listen to the opinions of committee members, fully analyze actual issues and corresponding proposals by MIC, and propose our solutions in the meetings, notwithstanding the fact that these same global companies are being targeted for additional obligations as service providers. We are deeply concerned and disappointed that there has been no mechanism for the committee to ensure due process and to receive effective, meaningful, and useful feedback from external stakeholders including US-based global companies to develop proper and fit-for-the-purpose policies. In a policymaking process, it is indispensable to ensure fairness and transparency by making discussions open to the public and hear the opinions of key stakeholders. We urge MIC to improve the current process accordingly to enable more fruitful discussions by the committee, which will help formulate better policies in Japan.

## ISSUES

### 1. Additional onerous and prescriptive requirements

MIC has examined adding several requirements to the TBA, including disclosure of the location of facilities which store Telecom Service User Information or the submission of internal rules for handling Telecom Service User Information, to increase users' privacy and economic security. However, the proposed measures are not aligned with the objectives in question. Service providers have been implementing high-standard security measures and internal policies for securing users' privacy. Ad-hoc prescriptive requirements would add an unnecessary burden to service providers that they have already taken a holistic approach to meet these goals, as well as distract users' attention from more important matters.

### 2. Ambiguous Concept of Telecom Service User Information

MIC proposes creating a new concept of Telecom Service User Information. There is no clear indication of the necessity of adding this new term. Personal information is covered by the APPI, and the secrecy of communications is protected by the current TBA. There is no necessity for the TBA to be expanded to cover matters that are already covered by the APPI, and doing so will only result in confusion to the industry and to individuals. When such a concept is ambiguous, service providers cannot implement corresponding practices

## 問題点

### 1. 負担の大きい規範的要件の追加

総務省は、利用者のプライバシーと経済安全保障を高めるために、電気通信役務利用者情報を保管する設備の所在の公表や電気通信役務利用者情報の取扱いに関する業務規程の届出など、電気通信事業法に複数の要件を追加することを検討してきた。しかしながら、提案された対策は問題となる目的に沿うものではない。サービス提供者は、利用者のプライバシーを保護するために、高水準のセキュリティ対策および内部ポリシーを実装してきた。その場その場で規範的要件を定めることは、目標を達成するために全体的なアプローチを既に取っているサービス提供者にとって不必要な負担を加え、また、より重要な問題から利用者の注意をそらしてしまう。

### 2. 電気通信役務利用者情報の曖昧な概念

総務省は、電気通信役務利用者情報という新しい概念の創出を提案している。しかし、このような新しい用語を追加する必要性は明確に示されていない。個人情報および個人関連情報は、個人情報保護法により保護され、通信の秘密は現在の電気通信事業法によって保護されている。電気通信事業法は、個人情報保護法によって既に保護されている事項を保護するために拡張される必要はなく、そうすることは業界や個人に混乱をもたらすだけである。そのような概念が不明瞭な場合、サービス提供者は適切な保護を確実にするための相応の対応を実行できず、個人は自身の権利が何であるかを理解できなくなる。

加えて、利用者のフィードバック掲示板、消費者の評価およびソーシャルメディアへのコメントの投稿等、公に共有されているかまたは公開されている通信は、(基本的には公に共有されていない情報を保護するものである)通信の秘密の概念と無関係である。実際、そのような概念は、公開掲示板やSNS上の公の投稿の概念に反し矛盾する。よって、電気通信事業法は、本質的に、電気通信事業法の対象となる情報の範囲を拡大する基盤を欠いている。さらに、検討会は、電気通信役務利用者情報の漏えいは、利用者の利益だけでなく、社会的利益に対しても重大な侵害を生じさせ、さらには国家安全に対する脅威をもたらす可能性がある」と主張している。しかし、この議論は、抽象的なリスクと想像上の危険性に基づいていると思われ、個人情報保護法の下で個人情報保護委員会がこれらの問題に対処できない理由は不明である。電気通信事業法の目的は、第1条に規定されているように、利用者の利益を保護することである。個人情報を保護することは、社会的利益や国家安全保障その他の目的のためであっても、電気通信事業法の目的を超えるものである。

# ACCJ Viewpoint

to ensure proper protection and individuals will not be able to understand what their rights are.

In addition, communications that are shared publicly and/or are in the open public as such, including posting comments in users' feedback bulletin boards, consumers' rating, and social media have nothing to do with the concept of the secrecy of communications (which basically protects information that has not been publicly shared). In fact, such a concept would be contrary to and inconsistent with the concept of public bulletin boards and public posts in social media. Therefore, the TBA inherently lacks the underlying ground to expand the scope of information subject to the TBA. Furthermore, the Committee argues that leakage of Telecom Service User Information could cause significant damage not only to users' interests, but also social interest, and even pose a threat to national security. The argument, however, seems to be based on an abstract risk and hypothetical danger, and instead these issues should be dealt with by the PPC under the APPI. The purpose of the TBA is, as provided in Article 1, to protect users' interests. To protect personal information, whether for social interest and national security or other purposes, exceeds the purpose of the TBA.

### **3. Excessively Broad Definition of "Telecommunications Services" and the Expansion of the "Telecommunications Business" that Requires Notification**

The TBA defines "telecommunications services" very broadly to cover a wide range of over-the-top services, which is unusual compared to other countries' legal interpretations of what telecom should entail. In actual practice, MIC has long limited the application of the TBA by requiring the "telecommunications business" that intermediates others' communication to file a registration or notification, to some extent. However, this time the MIC deliberation is trying to broaden the scope of the "telecommunications business" for which a notification needs to be made, without a solid, reasonably legitimate reason. MIC needs to acknowledge the benefits, especially economic opportunities, which technology has generated and will continue to generate to users and society as a whole, and to examine the negative impact that the policy proposal would adversely cause to innovation at the same time.

### **3. 「電気通信役務」の過度に広範な定義および届出を要する「電気通信事業」の拡大**

電気通信事業法は、「電気通信役務」を非常に広範に定義し、幅広いOTTサービスを対象にしており、これは、電気通信が必要とするものの性質から規律する他国の法的慣行と比較して珍しいことである。実際には、総務省は、他人の通信を媒介する「電気通信事業者」に登録または届出を要求することにより、長い間、電気通信事業法の適用をある程度限定してきた。しかしながら、今回の総務省の検討は、確固たる合理的に正当な理由なしに、届出を行う必要のある「電気通信事業者」の範囲を拡大しようとしている。総務省は、技術が利用者や社会全体に向けて生み出し続ける利益、特に経済的機会を認識し、政策提案がイノベーションに悪影響を与えないかを同時に検討する必要がある。

### **4. 性急なスケジュール**

私どもは、総務省が、電気通信事業における個人情報の保護に関するガイドラインの改訂にも取り組んでいると認識している。この点、総務省に対して、当該ガイドラインの改訂作業は、電気通信事業法改正に関する今回の提案とどのような関係であるかについて明確化を求める。また、これまでに明確には述べられてはいないものの、総務省は、2022年の通常国会で法改正を行おうとしているように見受けられる。これは、通常の立法プロセスと比べて極めて性急であり、成立した場合、企業は不合理に短期間で新たに必要となるコンプライアンス対策を取ることになり、多大な負担を強いられる可能性がある。

### **結論**

ACCJは、利用者のプライバシーを保護し、経済安全保障を確保することと、自由なデータ流通から恩恵を受けてイノベーションを促進することは共存できると信じている。ACCJは、この目標を達成するために、総務省をはじめとするステークホルダーと協働する準備が整っている。

# ACCJ Viewpoint

## **4. Rushed Timeline**

We understand that MIC has also been working on amending the Guidelines on the Protection of Personal Information in Telecommunications Business. We seek clarification from MIC on how the work to amend the Guidelines relates to what MIC is proposing to do with respect to the TBA amendments. Further, MIC appears to be trying to amend the TBA in the 2022 ordinary Diet session, although it has not explicitly stated so. This appears hasty in comparison to the normal legislative process and, if enacted, companies may be forced to bear a heavy burden to introduce the necessary new compliance measures in an unreasonably short period of time.

## **CONCLUSION**

The ACCJ believes that protecting users' privacy and ensuring economic security can coexist with promoting innovation benefitting from the free flow of data. The ACCJ stands ready to work with MIC and other stakeholders to achieve these goals.