

電気通信事業ガバナンス検討会（第16回）

議事録

1 日時

令和4年1月14日（金）13時00分～14時45分

2 場所

Web開催

3 出席者

（1）構成員

大橋座長、後藤座長代理、相田構成員、石井構成員、上沼構成員、中尾構成員、中村構成員、古谷構成員、森構成員、山本構成員

（2）オブザーバ

内閣官房 内閣サイバーセキュリティセンター 企画官 扇 慎太郎
個人情報保護委員会事務局 参事官 赤阪 晋介

（3）総務省

二宮総合通信基盤局長、北林電気通信事業部長、林総合通信基盤局総務課長、木村事業政策課長、柴山データ通信課長、古賀電気通信技術システム課長、西浦安全・信頼性対策室長、梶原電気通信技術システム課課長補佐、小川消費者行政第二課長、高田消費者行政第二課企画官、荻原電波政策課長、巻口サイバーセキュリティ統括官、山内大臣官房審議官（国際技術、サイバーセキュリティ担当）、梅村サイバーセキュリティ統括官室参事官（総括担当）、高村サイバーセキュリティ統括官室参事官（政策担当）、海野サイバーセキュリティ統括官室参事官（国際担当）、安藤サイバーセキュリティ統括官室企画官

4 議事

（1）報告書（案）について

（2）その他

【大橋座長】 皆さん、本日もお忙しいところを御参集いただきましてありがとうございます。ただいまから電気通信事業ガバナンス検討会の第16回会合を開催いたします。

議事は、本日は1つです。報告書の案についてということでございます。前回までの会合で事業者や団体の皆様方からヒアリングをさせていただきました。その節は、お忙しいところ、ありがとうございました。その結果を踏まえて、事務局より、主な御意見とその考え方について更新をしていただくだけでなく、これまでの会合での議論を踏まえた報告書の案も取りまとめていただいておりますので、まず、事務局から資料16-1と2に基づいて御説明をいただいて、その後、皆さんと討議させていただければと思います。

それでは、よろしく願いいたします。

【古賀電気通信技術システム課長】 事務局でございます。

まず、資料16-1の「事業者等ヒアリングにおける主なご意見と考え方」というものにつきまして改定をいたしましたので、御説明させていただきたいと考えております。

1ページ目でございますけれども、基本的な考え方につきましては前回御説明したとおりでございますが、前回の消費者団体等の方々からの御意見もいただきまして、5つ目の丸でございますが、「重視しつつ」の後に、「利用者の情報の保護や適正な取扱い、電気通信に対する信頼確保等に対する期待」といったものも踏まえて、「バランスの取れた措置となるように配慮した」というふうに変更しているものです。

2ページ目をお願いいたします。続きまして、総論の中でございますけれども、「広範な規制強化であり、電気通信事業法が本来規律すべき範囲を大幅に逸脱し、DXやビジネス展開の支障となり得る。」といったような大きな御指摘に対しましては、3つ目の箱にございます2つ目のポツの部分でございますけれども、『電気通信役務利用者情報の安全管理、委託先の監督、その他の電気通信役務利用者情報を適切に取扱うために必要な措置』に係る『全ての電気通信事業者』を対象とする規律につきましては、将来的な課題とすることが考えられます。」としております。3ページ目にまたありますが、「まずは、利用者の利益に及ぼす影響が大きい電気通信事業者に限定しまして、利用者情報についてより適正な取扱いを確保するための事業者内部の適切なガバナンスを確保するための必要最小限の規律の対象とすることについて検討することが考えられます。」としております。

2の「規制の適用対象」につきましては、左側の下でございますけれども、ACCJ様からいただいた意見について追記しているものでございます。

4ページ目をお願いいたします。こちらは2つ目の四角の中でございますが、クラウド

事業者についての御意見をいただいております。こちらの考え方としましては、「クラウド事業者等により、電気通信回線設備の伝送交換の制御に係るコア機能等が提供される場合等については、当面、当該機能の提供状況を注視することといたしまして、当該クラウド事業者等に対して求められる対応については、将来的な課題とすることが考えられます。」というふうにしております。

5 ページ目については変更ございません。

6 ページ目を開いていただければと思います。2－5でございますけど、「『電気通信事業を営む者』の範囲が不明確である。」といったところの4つ目の箱の部分、第三者に対する送信についての部分でございます。右側の2つ目のボックスでございますけれども、利用者の事前の確認方法といったところにつきまして、「通知・公表」、「同意取得」、「オフアウト」等といった具体的な手法について追記させていただきました。

7 ページ目をお願いいたします。規制の内容につきましての御指摘でございますけれども、こちらもACCJ様から御指摘いただきました部分について追加しているものです。

8 ページ目をお願いいたします。こちらも同様にACCJ様からの御指摘といったものを、上から5つ目の箱に追記させていただいております。考え方につきましては、いずれも同様の考え方とさせていただいております。

9 ページ目の3－4でございます。「『電気通信役務利用者情報』の範囲が不明確であり、電気通信事業法の規律範囲を逸脱する。」というような大きな御指摘をいただいておりますけれども、前回の考え方については、「保護すべき情報の範囲については、事業者及び利用者の方々に分かりやすく明確化することは重要であると考えます。」というふうにしておりましてけれども、さらに、「保護すべき情報の範囲については、利用者の情報のうち①通信の秘密に該当する情報、②電気通信役務の契約を締結又はログインIDやユーザー名等で電気通信役務の利用登録をした当該利用者に関する情報に限定し、明確化を図ることが適当であると考えます。」というふうに、より具体的な定義とさせていただきました。

10 ページ目ですけれども、こちらも同様にACCJ様からの御指摘といったものを追記させていただいております。

また、3－6のところでございますけれども、こちらにつきましては「全ての電気通信事業者に対する規律」についてのコメントですが、先ほどの総論で述べましたとおり、「『その他の電気事業役務利用者情報を適切に取り扱うために必要な措置』を含め、『全ての電気通信事業者』を対象とする規律につきましては、将来的な課題とすることが考えられます。」

というふうにしております。

2ページ飛びまして12ページ目でございますけれども、こちらサーバ所在国の公表等についての御指摘につきまして、ACCJ様からいただいたものを付け加えております。また、考え方については同様の考え方ということで、変更ございません。

また、4の「検討のプロセス」につきましても同じように、13ページ目ですが、ACCJ様からの御指摘を追記させていただいたといった形になっております。

こちらのほうからの説明は以上でございます、続きまして、報告書の説明に移らせていただきたいと思っております。

【梶原電気通信技術システム課課長補佐】 事務局でございます。続きまして、資料16-2、報告書（案）の内容について概況を説明させていただきます。

まず、最初に目次が記載されております。第1章が「電気通信事業を取り巻く環境の変化」、第2章が「現状と課題」ということになっております。そして、第3章で「環境の変化」と「現状と課題」を受けた「電気通信事業ガバナンスの在り方と実施すべき措置」について記載しておりまして、最後に「今後の検討課題」ということで、第4章構成になっております。

1ページ目になりますけれども、最初に、「はじめに」ということで2ページで概況を記載しておりますが、通信ネットワークは、通信技術の発展に伴って進化を続けてきており、多様化が進んできている、ということについて最初に述べられておりまして、続けて、ガバメントアクセス等のデータガバナンスに関する地政学上のリスクが高まり、利用者に関する大量の情報を取り扱う場合のリスク評価や、それに対する適切な対応が十分になされていないということなどによって、電気通信事業に対する利用者の信頼が損ねられるようなケースも見受けられる、ということをお言及しております。こうした状況を踏まえて、1ページ目の一番下になりますけれども、本検討会においては、電気通信事業を取り巻く環境の変化を整理した上で、その適切な運営を通じて利用者にとって安心できる電気通信サービスを提供することが、個人的法益、社会的法益、国家的法益といった多様な法益の確保につながるということが指摘されておりまして、このような電気通信事業の円滑・適切な運営を確保するための管理の仕組みを「電気通信事業ガバナンス」として位置づけ、その在り方や強化方策を取りまとめた、としております。また、最後に、本検討会における検討結果の実行を通じて、国民の誰もが安心して利用でき、信頼性の高い電気通信サービスの提供が確保され、そのような電気通信サービスが、我が国の社会全体のイノベーション

ンの促進やデジタル化・デジタルトランスフォーメーションの推進を支える基盤として貢献して、更に発展していくことを期待する、ということに記載しております。

続いて、3ページ目になります。3ページ目から第1章になっておりまして、まずは、電気通信事業を取り巻く環境の変化として、電気通信サービスの現状について記載しております。基本的には、既にほかのところで公開しているバックデータを示すという構成になっておりますので、詳細については割愛させていただきますが、固定系、移動系ともに電気通信サービス事業が国内外ともに拡大してきていると、存在感が高まってきている、ということについて記載しております。

7ページ目ですけれども、ここから電気通信サービスの重要度の向上について記載しております。まず、移动通信システムを例として取り上げておりますけれども、契約数が増加し続けているというだけではなくて、もともと音声通話を目的とした第1世代から、現在5Gまで来ていますけれども、4G、5Gと通信技術の発展に伴って提供される電気通信サービスやその利活用の幅が広がって、主な用途が音声通話からデータ通信へとシフトしてきていると。このような通信技術の発展に伴って、電気通信サービスは国民の日常生活や社会経済活動の中でいつでもどこでも自由に通信できる環境を支える基盤を提供してきており、この基盤の上で様々な利活用が行われるようになってきております。

こうしたことで、社会的な基盤として、9ページ目の最後になりますけれども、こういった状況の変化もありまして、電気通信サービスは、自由な情報発信、人と人とのコミュニケーション、多様な情報の収集・利用の手段として、国民生活や社会経済活動にとって極めて重要な基盤としての役割を果たしてきており、安定的で信頼性の高い電気通信サービスの提供を確保していく重要性が高まってきている、ということ述べております。

続いて、10ページ目になりますけれども、こちらでは電気通信サービスを提供する電気通信事業者が多様化しているということを示しております。ここでは、電気通信サービスの提供に係る事業者の役割を分かりやすく整理することを目的に、非常に簡易化した類型によるモデル化を行っております。1つ目のモデルとしては、電話やFAXなどのように、送信側から受信側に情報を伝達するための電気通信回線設備を自ら設置して電気通信サービスを提供するような形態があるということに記載しております。下側ですけれども、「情報伝達モデル」と呼んでおりますが、ISPなどのように、自ら伝送路、設備と設備をつなぐ線の設備は設置しないが、送信側から受信側に対して情報を伝達する役割の一部を担うというようなモデルが存在すると。また、最後に、サービスやアプリケーション

の提供形態として多くなってきているサーバなどの電気通信設備のみを設置して、他者の電気通信設備を使用してサービスを提供するようなモデルが出てきていると。そして、こうしたモデルが大きくなってきて、必ずしも自ら電気通信回線設備を保有しなくても、社会的な基盤としての役割を果たすようなサービスも出てきている、ということについて記載しております。

続いて、13ページ目が電気通信サービスを提供するネットワークの多様化についてですけれども、通信ネットワークは、グローバルプレーヤーを含む様々な事業者等によって構成されるようになってきているなど、その提供環境が複雑化してきておりまして、また、仮想化技術や自動オペレーション技術などが進展して、電気通信回線設備のコアネットワークを中心として、従来、実現する機能ごとに個別のハードウェアが必要であった通信ネットワーク環境を汎用的なハードウェア上で各機能を実現し、ソフトウェアで管理・構成することも可能になってきていると。このように、通信ネットワークの提供環境が複雑化してきている、ということについて記載しております。

15ページ目では、電気通信回線設備等を設置して情報を伝送する電気通信事業者と、自ら、又は他者の電気通信インフラを使用してサービスを利用者に提供する者が複雑に組み合わさる形で、本当に複雑な形で構成されるようになってきている、ということについて記載しております。

続いて、16ページ目になりますが、こちらから「電気通信事業におけるガバナンスの現状と課題」ということで、現状と、最後に課題について記載がなされております。

最初の2.1節では、電気通信サービスに対するリスクの高まりについて記載しておりまして、主に5つの観点からリスクを挙げております。

1点目がサイバー攻撃の複雑化・巧妙化によるリスクでございまして、サイバー攻撃の件数が増加しているなど、そのリスクの高まりが認められるということです。

続いて17ページ目ですけれども、サプライチェーンや外国の法的環境による影響等のリスクについても無視できなくなっている。ガバメントアクセスのリスクとか、一般の利用者でも気にされるような局面が出てきているということ、事例を用いて説明されております。

続いて、3点目ですけれども、電気通信サービスに係る情報の漏えい等のリスクがあるということについて、実際の事例を引用して記載がなされております。

4点目ですけれども、電気通信サービスの停止等のリスクについても、実際に発生した

事例を引用して、リスクがある、顕在化してきているということを記載しております。

18ページ目の5点目ですけれども、情報の外部送信や収集に関連したリスクとして、利用者に関する情報が不適正に利用されたような事例など、そういったリスクがあるということを記載しております。

19ページ目ですけれども、こうしたリスクの顕在化を背景としまして、利用者による不安も高まっているということ、通信利用動向調査などのバックデータを用いて説明しております。インターネットの利用に関して不安を感じる人の割合が高止まりしてきているということ、こうした状況を踏まえて、デジタル技術の導入による革新的なサービスの提供や社会のDXを一層推進していくためには、利用者が安心して電気通信サービスを利用できる環境を確保していくことが極めて重要となる、ということ、述べております。

20ページの下側では今後の方向性について記載しておりまして、まず、電気通信サービスについては、国民生活や社会経済活動の基盤としての役割だけでなく、自由な情報発信、人と人とのコミュニケーション、多様な情報の収集・利用を支える手段としての役割も高まりつつあると。このような各リスクが高まっているような状況の中で、電気通信事業に関する情報の漏えい・不適正な取扱いや電気通信サービスの停止などが生じた場合には、個人的法益の侵害につながるおそれがあり、さらには社会的法益、国家的法益の侵害につながるおそれもあるということ、こうした状況を踏まえれば、デジタル技術の導入による革新的なサービスの提供や社会のDXを一層促進するためには、高い信頼性を有する電気通信サービスが提供され、利用者が安心して電気通信サービスを利用できるような環境を確保することが極めて重要となる、ということについて言及がなされております。

21ページ目の2.2節目ですけれども、ここからは電気通信事業におけるガバナンスの現状について記載されておりまして、最初に、国内の電気通信事業におけるガバナンスの現状として、電気通信事業の公共性と電気通信事業法における規律の対象について記載しております。電気通信事業は、公共事業としての公共性のほかに、通信という特性に基づく固有の公共性を有しておりまして、その事業法における規律の対象については、イメージ図を22ページ目の図2-4に記載しておりますけれども、これは本検討会でも議論の際に取り扱った資料を引用したものでございますが、事業法の創設当時は、通話やコミュニケーションなどのサービスをその提供のために必要な電気通信インフラとともに提供

する垂直統合型の電話・FAXのような利用者間のエンド・エンドの電気通信サービスを主な適用対象としてきました。そして、技術の進展などに伴って水平分散化が進み、インターネット等のような多数の事業者による分散型のIPネットワークで構築される電気通信インフラとしての情報通信基盤と、通信分野における通話・コミュニケーションに係る部分のサービスに分化して捉えられるようになってきておりまして、インターネットの普及など急激な技術革新等によって、金融、医療、交通等の様々な分野においても当該情報通信基盤を利用したサービスの提供が進展しております。ただし、事業法の適用対象は、引き続き、電気通信インフラとしての情報通信基盤と通信分野の通話・コミュニケーションなどのサービスに限られるということが基本となり、金融、医療、交通等の個別分野のサービスには、各分野における特性や必要性に応じて分野ごとに個別の業法による規律が課されるということが基本となる、ということについて記載しております。

22ページの下側から次のページ、24ページまででは、電気通信事業法における設備規律の現状について記載されておりまして、電気通信役務の円滑な提供を確保することが利用者の利益の保護にもなるという考え方を基本として、伝送路設備を含む電気通信回線設備を設置する「回線設置事業者」、有料で利用者100万人以上の電気通信サービスを提供している「有料大規模事業者」等に対して、「技術基準」への適合維持義務とその「自己確認」、「管理規程」の策定・届出、そして「電気通信設備統括管理者」の選任・届出を求めている、という構造になっております。通信ネットワーク全体の中で情報を伝送する役割を担う回線設置事業者に対して損壊・故障対策などの規律が課されているということとして、図2-6にイメージを示しておりますけれども、こうした規律を通して電気通信役務の安定的な提供が図られてきているということです。一方で、仮想化技術や自動オペレーション技術の進展などによって、電気通信回線設備の伝送交換のコア機能を他の事業者の提供するサービスやインフラを利用して実現することも可能になってきておりまして、他者が設置する設備も無視できなくなっているということについても記載がなされております。

続いて、25ページ目になりますけれども、こちらから電気通信事業法に基づく災害対策の現状について記載がなされております。現状だけなので、詳細は割愛させていただきます。

27ページ目では、電気通信事故の報告制度の現状について記載されておりまして、重大な事故ですとか四半期ごとに報告を要する事故の報告件数、現状について記載がなされ

ております。重大な事故については、サービスに応じて影響利用者数と事故の継続時間によって重大な事故かどうかが決まるという構造になっております。

30ページ目では、通信の秘密の漏えいに関する制度の現状について記載しております。昨年度に発生した漏えいの報告の受付件数等について記載がなされております。

30ページ目の下のほうからは、電気通信事業者における自主的な取組の現状ということで、総務省のほうで関係業界団体の協力を得て電気通信事業者に対して実施したアンケート結果について記載しております。9割を超える電気通信事業者では情報セキュリティに関する規程を策定していたり、約7割の電気通信事業者ではCISOやCDOなどを責任者とする情報セキュリティマネジメント体制を整備していたりすることについて記載がなされております。

31ページ目からは総合的なサイバーセキュリティ対策ですとか、また、32ページ目では政府情報システムのためのセキュリティ評価制度の現状について記載しております。

33ページ目からですけれども、こちらからはガバナンスに関する国際標準と諸外国の制度などについて記載がなされておまして、最初は、ISO/IEC 27000シリーズと、あとは、国際標準ではないですけれども、米国のNISTのSP800シリーズ等の概況について記載しております。

34ページ目のほうからは、諸外国の制度として、英国、ドイツ、欧州、米国、その他の制度を記載しております。セキュリティ責任者の指名義務など、国際標準に沿ったような義務が実際に規律として課されているということについて記載がなされております。

そして39ページ目になりますけれども、ここでは、利用者が安心できる電気通信サービスの円滑な提供に向けた課題として、これまでに述べてきた概況を踏まえて、情報の漏えい・不適正な取扱い等のリスクや電気通信サービスの停止のリスクに適切に対処していく必要があるということをもまず述べておまして、2.3.2節では電気通信事業者におけるリスク対策の必要性について記載がなされております。

そして40ページ目になりますが、これまでの環境の変化と現状を踏まえて課題と検討の方向性について記載しております。現在の事業法における取組については、特に情報の漏えいや不適正な取扱いなどのリスクへの対応としては主に事後的な措置にとどまっております。未然防止に向けた予防的措置が十分に取られていない点などが課題として挙げられると。さらに、電気通信事業者が内外を含む様々なプレーヤーによって営まれている中で、複数の電気通信事業者や仮想化技術を活用して電気通信事業の用に供する設備やサービスを

提供する事業者などの関係が複雑になっており、電気通信事業者や利用者が単独でリスクを評価することが困難になっていると。このような環境下においては、事業者の自主的な取組を尊重しつつ、事業法においても、利用者が安心して利用でき、高い信頼性を有する電気通信サービスの提供を確保するための規律について検討していくことが求められる、とされており。そして41ページ目の最後になりますが、電気通信事業を取り巻く環境の変化に対応していくためには、リスク管理を適切に機能させるための体制の整備や、ユーザーへの説明・情報開示などによるアカウントビリティ・透明性の確保などを通じてリスクを低減させ、保護法益の確保を実現する観点から、「電気通信事業ガバナンス」の具体的な検討が求められる、とされており。

こうした流れを受けて、42ページ目から電気通信事業ガバナンスの在り方と実施すべき措置について記載がなされており、まず、電気通信事業におけるガバナンス強化における基本的な考え方が示されています。

最初に、電気通信事業における多様な保護法益の確保ということで、電気通信事業は、デジタル社会における国民生活や社会経済活動の基盤として基幹的・中核的なインフラを構成しており、情報の漏えいや不適正な取扱い、電気通信サービスの停止が生じた場合には、多様な個人的法益・社会的法益・国家的法益の侵害につながり得ると。そのため、電気通信サービスの安定的かつ確実な提供を確保し、デジタル技術の利活用に対する利用者の不安を取り除くことで、これら多様な保護法益の確保を図っていく必要があるとされています。

42ページ目の下側ですけれども、電気通信事業の円滑・適切な運営の確保として、こうした保護法益を確保しつつ、安全で信頼性の高い電気通信サービスの提供を通じたイノベーションの促進を図っていくために、電気通信事業ガバナンスの在り方について検討を行うことが求められ、その電気通信事業ガバナンスについては、事業者の内部統制によるガバナンスを、社会全体の仕組みによるガバナンスによって促進していくという構造を基本的な考え方として、その在り方の検討を行ったことが言及されています。

43ページ目になりますけれども、電気通信事業ガバナンスの在り方の検討として、検討を行うに当たって、本検討においては目指すべき方向性を検討し、最初に電気通信事業ガバナンスの強化の必要性について記載がなされています。

44ページ目ですが、講じるべき対策とその対象として、利用者が安心して利用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、設備を対象とした対策に

加えて、新たに情報を対象とした対策が必要であるとされております。また、リスクへの対策の実施主体は、電気通信サービス提供に当たって利用者に対する一義的な責任を有する電気通信サービス提供者が担うということが適当であり、社会的な影響が大きい、または公共性が高いと考えられるサービス提供者が対策の実施主体となり得るとされております。

3点目の電気通信事業ガバナンス確保の促進についてですけれども、事業者の内部統制によるガバナンスの強化として、技術の進展を阻害しないという観点から、電気通信事業ガバナンスの強化に向けた仕組みについては、内部統制の強化を通じた事業者自らによる取組の向上を基本として、それを促進していくという観点から、社会全体の仕組みによるガバナンスの強化に向けた取組が必要であるとされております。

45ページ目、4点目で利用者への情報提供について記載されておまして、電気通信事業者のアカウントビリティや利用者との円滑かつ適切なコミュニケーションの確保を適時、適切に図っていくことの必要性について言及されております。

45ページ目の3.2節から実施すべき措置について記載されておまして、こちらでは、情報の漏えい・不適正な取扱いなどによって利用者等に生じる影響の範囲やリスクが特に高いと考えられる、大量の情報を取得・管理等する者による電気通信事業を念頭に、利用者に関する情報の適正な取扱いを促進するための必要最小限の規律を新たに定めていくことが必要であると。次に、電気通信役務の円滑な提供を確保する観点からは、通信ネットワークの多様化を踏まえたリスク対策を講じていくことが必要である、というふうに記載がなされております。

46ページ目の最初が、情報の漏えい・不適正な取扱いに関するリスク対策に関するものでして、現在の事業法では、電気通信回線設備が、これを設置する電気通信事業者だけでなく、他の事業者にとっても電気通信サービスを提供する上での基盤となっているということを踏まえて設備規律が課されていますけれども、他方、回線非設置の事業者であっても、多数の利用者に対して電気通信サービスを提供する場合には、情報の漏えいや不適正な取扱いが発生した場合の影響は甚大なものとなることを見込まれるので、電気通信回線設備の設置・非設置にかかわらず、通信の秘密や利用者に関する情報について適正な取扱いが確保されるべきである、とされております。

続いて47ページ目ですが、こちらでは、適正な取扱いを行うべき情報として、対象となる情報について記載がなされております。特に、特定の個人を識別することなく利用者

を区別し電気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いうことを踏まえまして、個人情報に該当しない利用者に関す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ある、というふうになっております。具体的には、下側に記載しておりますけれども、これまでにヒアリングを通じていただいた御意見も踏まえて限定化した形で記載しております。具体的には、利用者に関する情報のうち、①通信の秘密に該当する情報と、②電気通信役務の契約を締結した、又はログインIDやユーザー名等で電気通信役務の利用登録をした利用者の情報について対象とする、ということの記載がなされております。

47ページ目の下側で、利用者情報の適正な取扱いの促進として、利用者情報の適正な取扱いに係る規律について記載しております。電気通信事業における情報の漏えいや不適正な取扱いなどのリスクに対する予防的措置として、国際標準や諸外国における規制との整合を図りつつ、電気通信事業者の特性に応じた取組を自ら実施することを促進していくことが必要であるとされておまして、基本的に、情報はひとたび漏えいすると利用者にとって取り返しのつかない被害や損害を与えかねないという性質を有することから、利用者情報についてより適正な取扱いを確保するための事業者の内部の適切なガバナンスを確保するための必要最小限の規律について検討することが適当であると。一方で、利用者の利益に及ぼす影響が一定程度以下と推察される電気通信事業者やスタートアップの電気通信事業者等による自由なビジネスを阻害しないという配慮も必要であり、まずは、利用者の利益に及ぼす影響が大きい電気通信事業者に限定して規律を適用することが適当である、とされております。これは産業界のほうからいただいたコメントも踏まえた措置であり、対象を限定するという措置になっております。また、その際、利用者の利益に及ぼす影響が大きい電気通信事業者であることを示す基準については、大多数の国民が利用しているサービスでは、その取り扱う利用者情報も極めて多くなることを念頭に、利用者数に応じた基準を定めて、必要となる措置を求めていくことが適当であると。その基準については、今後、電気通信サービスの提供や利用の実態について、広く事業者や利用者等の意見を踏まえつつ検討を行っていくことが必要である、とされております。

その規律の内容については49ページ目に記載がなされておまして、利用者情報の適正な取扱いに関する情報取扱規程の策定、そして利用者情報統括管理者の選任、情報取扱方針の策定及び公表、利用者情報の適正な取扱い状況に関する評価の実施と対策への反映ということで、4点の規律が記載されております。

50ページ目の(3)になりますけれども、規律の対象に関する配慮事項として、50ページ目の真ん中ぐらいになりますが、これまで、電気通信回線設備を設置せず、かつ他人の通信を媒介しないような電気通信事業については、事業法創設当時は、法の規律を課す社会的必要性が乏しいと考えられ、通信の秘密の保護と検閲の禁止を除いて、事業法の規律の適用を除外されてきたという経緯がありますが、50ページ目から51ページ目で記載しておりますように、取り扱う利用者の情報量の膨大化ですとか、社会経済活動における不可欠性の高まりですとか、社会的・経済的影響力の高まりですとか、そういった状況を踏まえて、一定の要件を満たす場合に限り、第三号事業を営む者についても事業法の規律の対象とすることが適当であると考えられる、とされております。具体的な役務、サービスとしては、他人間の通信を実質的に媒介する電気通信役務（SNSなど）が該当したり、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（検索サービスなど）が該当したりしますが、こうした電気通信役務には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ということで、情報の適正な取扱いに係る規律を含む事業法の規律の対象としていくことが適当である、とされております。

54ページ目では、利用者に関する情報の外部送信の際に講じるべき措置について記載がなされておまして、利用者がアプリやウェブサイトを利用しようとする、アプリやウェブサイトに設置された情報収集モジュールやタグ等によって、利用者の意思によらずに、利用者に関する情報である利用者の端末情報等がそのアプリの提供事業者やウェブサイト運営者等のサービス提供者やそれ以外の第三者に送信されている場合があると。このような実態を踏まえて、電気通信事業を営む者についても、利用者に対し電気通信役務を提供する際に、利用者の電気通信設備に記録された当該利用者に関する情報を利用者以外の者に外部送信を指令するための通信を行おうとするときは、原則として通知・公表を行い、もしくは利用者の同意を取得あるいはオプトアウト措置を提供することによって、利用者に対して確認の機会を与えることが確保できるようにすることも考えられる、とされております。

55ページ目からは、通信ネットワークの多様化を踏まえた電気通信サービス停止に対するリスク対策について記載がなされております。

55ページ目の下側ですけれども、まずは、設備の多様化に対応した規律の見直しについてでして、仮想化技術や自動オペレーション技術の進展によって、電気通信事業者自身が主体的に管理しない外部の設備から必要な機能の提供を受けて電気通信サービスを利用

者に提供することが可能になってきていると。そして、設備の一部の管理を他者へ委託するなど、電気通信サービスを提供する設備が多様化している状況を踏まえて、現状に即した形で設備規律の見直しを行っていくことが必要である、とされております。

56ページ目ですけれども、最初に、電気通信設備の適切な管理として、真ん中辺りになりますけれども、電気通信サービスの主な用途が音声通話からデータ通信へとシフトしてきているという現状を踏まえて、今まで他者設備に対する規律がかかっていなかったデータ通信用の設備についても、その損壊又は故障時には電気通信サービスの停止に至るリスクが大きいと考えられる他者設備を電気通信回線設備の一部として使用する場合には、そうした他者設備を使用する電気通信事業者に対して技術基準への適合維持義務を課していくことが適当だということが言及されております。

また、56ページ目の下側ですけれども、電気通信事故の原因究明等に関する今後の配慮事項としまして、記載内容は57ページ目になりますが、仮想化技術やスライシング技術の進展によって、モバイル網のコアネットワークのような電気通信回線設備の伝送交換の制御に係るコア機能を自ら管理せず、外部からそうしたコア機能の提供を受けて電気通信サービスの提供を行うことが技術的には可能となっており、例えば、電気通信回線設備の伝送交換に係るコア機能が複数の電気通信事業者に提供されるような場合は、当該コア機能の提供者が管理する設備が電気通信サービスの確実かつ安定的な提供のために不可欠なものとなることが想定され、当該設備の損壊又は故障による電気通信サービス提供への影響は非常に大きくなる可能性がある。ただし、まだ現状ではこうしたサービスの提供形態は顕在化していないということから、直ちに制度化を要する事項ではなくて、将来的な課題として記載するという形になっております。

58ページ目ですけれども、事業者間連携によるサイバー攻撃対策として、単独の事業者のみでの対処が困難なケースが拡大しており、事業者間の連携協力を促進する仕組みが必要だということとして、59ページ目になりますけれども、事業者又はその利用者がサイバー攻撃の送信先であることが特定された場合の連携に限られている現在の制度を見直しまして、サイバー攻撃の発生前でもそのような情報共有が可能になるような制度環境を整備していく必要がある、とされております。

59ページ目のほうでは、重大事故等のおそれのある事態の報告制度について記載されておりまして、重大な事故等の発生の未然防止や被害軽減のための仕組みを構築することは必要であり、重大事故等のおそれのある事態（事業法上の事故には該当しないが、重大

事故等につながるおそれのある事態)について報告を受けて、関係省庁などと連携しつつ、適切な指導や助言を行う仕組みの必要性について記載がなされております。

そして61ページ目で、災害時における考慮事項についても記載されております。

62ページ目では、利用者への情報提供の現状と、また、情報の適正な取扱いに係る取組についても利用者への適切な情報提供が必要である、ということが記載されております。

最後に、63ページ目、第4章になりますけれども、今後の検討課題として、これまでに記載していた内容を踏まえて、5点、必要な取組が記載されております。

1点目が、「官民連携した共同規制の実施体制の構築」についてでして、本検討会において取りまとめた方策を実施していく観点からは、その導入・施行に向けては、関係する事業者団体や電気通信事業者、消費者団体等の関係するステークホルダーとの間で連携した共同規制の実施体制の構築に向けて検討していくことが重要である、ということが述べられております。

64ページ目では、「技術的進展の動向の把握と情勢に応じた対応方策の検討」ということで、こうした電気通信サービスの進展を支える大きな要因の一つが技術革新であって、技術進展の把握に努めて、それを制度に反映していくことが必要である、ということの記載がなされております。

65ページ目ですけれども、こちらでは、「実効的な執行の確保」として、昨年度に改正された域外適用の仕組みなどを通じて実効的な執行を確保することの必要性について記載がなされております。

4点目では、「電気通信事業を取り巻く環境の変化とこれからの事業法」として、これからのデジタル社会において、電気通信事業は国民生活や社会経済活動に不可欠である基盤を提供する重要な位置づけである一方で、環境の変化がさらに進んでいくことを踏まえて、電気通信サービスの利用者の保護と通信への信頼の確保の両方を達成していく観点から、従来の規制で十分なのかどうかというところを見ていくことの必要性について記載がなされております。

最後に、国際連携を通じた国際協調の必要性について記載がなされております。

最後は「おわりに」ということでまとめております。長くなってしまいましたが、以上です。

【古賀電気通信技術システム課長】 すみません、事務局でございます。資料16-1につきまして説明が漏れましておりましたので、若干お時間いただいて御説明させていただきます。

だきたいと思います。

資料16-1の14ページ目でございますけれども、消費者団体等からの主な意見というところで記載させていただいております。

J A I P A様からは、「ユーザを守る為に、電気通信事業におけるガバナンスを強化することが必要」であるとか、「電気通信事業者として従来から行っていることであって、当然果たすべき役割」であるといったような御意見をいただいております。

また、消費者団体等から、「電気通信事業法の目的は、通信サービスの利用者の保護や通信の信頼確保であって、個人情報保護法とは異なる」ものであるというような御指摘ですとか、4つ目でございます、「消費者が安全安心に通信を利用するために規制を導入することは重要」であるですとか、また、「利用者情報の適正な管理といったものが必要」であるといったような御指摘、あるいは「ウェブの閲覧履歴等の情報提供についての確認の機会を設けてほしい」ですとか、「事業者と利用者間の情報格差や不透明感を排除して、『信頼』の構築を目指した枠組みとなることを期待」するといったようなことについて御指摘ございましたので、追加して御説明させていただきました。

以上でございます。

【大橋座長】 ありがとうございます。

それでは、ただいまの報告書（案）を中心にして、構成員の方々から御意見、御質問など賜ればと思っております。森先生は途中で退席ということですので、手も挙がっていませんから、まず、森構成員からお願いしてよろしいでしょうか。

【森構成員】 ありがとうございます。

今回の報告書ですけれども、技術の進展に伴って新たに生じた問題に対応する法制度の提案をしていただいたと思います。事務局におかれては大変な御苦勞だったと思いますので、御尽力だったと思いますので、まずは感謝を申し上げます。

中身についてです。まず2点、利用者の情報に関する提案についてお話をいたします。1つは、利用者情報の適正な取扱いの促進のところですね。適正な取扱い規律、安全管理の規制です。もう一つは、利用者に関する情報の外部送信の際に講じるべき措置、外部送信技術ですね、タグに関する規制です。

この2つについてですが、まず、適正な取扱い規律の適用対象となる利用者情報からC o o k i eや広告IDにひもづく情報が外れていますのは残念です。今回の利用者の情報に関するというべきですね、利用者情報定義ができました。今回の利用者の情報に関する

2つの提案、利用者情報の適正な取扱いに係る規律と外部送信規律は、これは無関係なものではなくて、外部送信規律のほうが、まず、利用者にとってよく分からない形で利用者の情報が集められてしまって、データベースをつくられてしまうというのを防止しようとするものです。このようなデータベースはC o o k i eや広告IDなどの端末識別子にひもづいているということですね。

そして、その次に、利用者情報の適正な取扱いに係る規律が、そのようにして集められたデータベース、C o o k i eや広告IDにひもづく情報のデータベースを安全に管理して、ケンブリッジ・アナリティカやLINE問題のようなことが起こらないようにするためのものであったというふうに位置づけることができると思います。元はといえば、プラットフォームサービスに関する研究会で検討していた際の問題意識はまさにそこ、つまりC o o k i e等の利用者端末情報にひもづく情報のデータベースの危険性にあったということではないかと思います。C o o k i e等の利用者端末情報にもひもづく情報を規制の対象外にすべきではないと思っています。

適正な取扱い規律のほうでは、もう一つ申し上げたいのは、安全管理の方法として、利用者情報を保管する電気通信設備の所在国や委託した第三者の所在国を公表するというふうに書いていただいておりますが、例えばこれこれというような表現になっていまして、ちょっとよく分からない部分があるなと思っておりましたが、本日の日経新聞の報道で、具体的な国名だけでなく「アジア太平洋」など地域単位での公表で良いことにするというのを見まして、ちょっと驚いています。もしこれが本当だとすると、アジア太平洋には様々な国がありまして、安全保障上の問題がある国とない国があるわけです。具体的な国名がなければ肝腎なことが分からないということですね。元はといえば、電気通信事業ガバナンス検討会、この検討会の大きな一つの契機としてLINE問題があったということを出すべきだと思います。

それから、2つ目の外部送信規律のほうですけれども、タグを設置したウェブサイトの規制ですが、こちらも原則として通知・公表となっていて、もしくは利用者の同意あるいはオプトアウト措置となっていますけれども、プラットフォームサービスに関する研究会では、eプライバシー規則を参考にしつつ法制度化するというふうになっており、こちらは同意の取得ですので、こちらがその通知・公表というのは弱くて、同意またはオプトアウト、せめてそのようにしていただくべきだと思います。

また、その外部送信規律の義務を負う事業者は電気通信事業を営む者だけですけれども、

ヒアリングの際にどちらかの御意見にもありましたけれども、利用者から見れば、どのようなウェブサイトであってもウェブの閲覧履歴が筒抜けということは怖いことですし、通信に対する信頼を失わせることにつながるとお思いますので、本来はそのようなタグを設置するウェブサイトの全てが対象となるべきだと思います。全てのウェブサイトといいますと広いじゃないかと印象をお持ちになるかもしれませんが、御注意いただきたいのは、ここで規制対象となるのは、外部送信機能のあるタグを置いているウェブサイトのみだということです。そういうことをしなければ何もしなくていいということです。そういうことはしたいけれども、措置はしたくないというのは駄目ですよということです、全く広い規制にはならないと思います。

利用者の情報に関する2つの改正提案についてまとめますと、利用者情報の適正な取扱いに係る規律のほうでは、Cookie等端末識別子にひもづく情報が対象外となっているということ、それから、外部送信規律においては通知・公表のみでも良いとなっていること、そして、それぞれの義務を負うのが、前者については電気通信事業者のみ、後者については電気通信事業を営む者のみであるという点で、事業者側への影響は非常に軽微であって、その一方で、利用者保護のレベル、通信の信頼確保のレベルは十分に高められていないのではないかと考えています。

最後に、今後の検討課題のところですね、第4章のところについて一言だけ申し上げますが、第4章、(4) 電気通信事業を取り巻く環境の変化とこれからの事業法について、というところですね。このような項目を立てていただいたのは全く適切だと思っております。この65ページの(4)のところなんですけれども、簡単に言いますと、従来は、電気通信回線設備を持っている少数の電気通信事業者を規制すれば利用者保護も信頼確保も達成できましたけれども、今や環境の変化でそういうことができなくなったと。回線設備を持つ一部の事業者の規制のみで電気通信事業法の目的を達成することは困難になったと。これは全くごもつともな現状認識であると思います。そうしますと、ぜひともこの(4)に追加していただくべきこととして、電気通信事業法は、これまでの回線事業者規制法から通信サービス利用者保護法に転換すべきであるということを追加していただくのが良いのではないかと思います。そうしないと、電気通信事業法の目的を達成することは環境の変化によってできなくなりつつあるということだからです。そもそも今回の改正提案の議論も、多少なりとも通信サービス利用者保護法に近づこうとする努力の第一歩であったのではな

いかと思いますので、あともう一步、努力に見合った、御尽力に見合った内容に、つまり、適切な利用者の保護のレベル、適切な信頼確保のレベルにさせていただくことを希望して、先ほどの2つの規律、適正な取扱い規律と外部送信規律の提案内容を先ほど話しましたように修正していただければというふうにお願いをいたします。

以上です。

【大橋座長】 ありがとうございます。後ほど事務局から御回答あればお願いしたいと思っておりますので、次に進みます。

石井構成員、お願いします。

【石井構成員】 ありがとうございます。事務局の皆様におかれましては、最終報告(案)の御作成、大変お疲れさまでした。私のほうからも、森先生と重なるところもありますが、意見を述べさせていただきます。

ただいま森先生から御意見があった点については、全て、私も賛同いたします。

今回の検討については、最終局面のところでは経済団体等からの強い反対があったという経緯があり、当初の想定よりも大幅に後退する取りまとめ案になってしまったという点が残念であると思っております。特に利用者情報の範囲、47ページ辺りを拝見しますと、利用登録をした利用者情報に限るということになり、登録者以外の情報が手放しになってしまいますし、外部送信に関しましては、通知・公表もしくは利用者の同意あるいはオプトアウトという選択肢のいずれかを取れば良いとなっており、オンライン上のどこかで公表しておくパターンも許容するという話になってしまいますと、利用者の関与を担保する措置にはなっていないという懸念があります。この点、非常に残念であると思っております。

また、電気通信ネットワークの多様化・複雑化に関する御説明がありましたが、クラウド事業者が情報の保存や送受信に大きな役割・機能を果たすことは今後ますます拡大していくと思っておりますので、せめて事故報告の協力を求めることや、何かしらの規律を求めていく案もあったのではないかとはい思うところです。

今回の取りまとめ(案)に関しましては、結論としてこれ以上修正できないということでしたら、消極的には受け入れざるを得ないという立場ではあります。検討会終了後も別の場などで電気通信事業法の不断の見直しを行っていただき、今回明らかになった積み残し課題を一つ一つ解決するように御努力をいただきたいということと、今回の事業者等の反対意見が果たして説得的なものであったかどうかという点についても、再度丁寧に検証していただくべきことを要望したいと思います。

さらに、個別の論点に若干言及いたしますと、先ほどの利用者情報の外部送信については、個人情報保護法との関係もあると思いますが、いわゆるC o o k i eなどを用いて情報が取得されるときに、利用者がログインしているかどうかを問わず、本人の意思確認を求めることで初めて実効性が担保されるという仕組みになりますので、本来の在り方に立ち戻って規律の在り方を考えるべきだと思います。同時に、これを行うのであれば、いわゆる第三号事業者にインターネット広告事業者を含めるべきかどうかという論点も出てくるのだらうと思いました。

また、電気通信役務の利用者情報に係る第三号事業者の新たな規律については、一定程度の人数、1,000万人というくくりで整理されるということですが、小規模事業者でも、安全管理措置や業務規程を設けることや取扱方針を策定して公表するという規定は当然守ってしかるべき規律とも言えますので、小規模であることを理由に適用対象外にする根拠も必ずしも説得的なものではないと思います。

加えて、国外ではクラウド事業者に安全管理措置や利用者保護の規律を課す立法例もあることは報告書の中でも整理されていますので、こうした点も踏まえて継続的に御検討いただくことをお願いしたいと思います。

それから、外国の国名の公表から地域の公表で足りるという報道があったということ、森先生からお話がありましたけれども、もしその方向が本当であれば、経済安全保障上、懸念のある国に情報が行っているかどうかは私たちには分からないという状況になってまいりますので、これも骨抜きになってしまうということが非常に懸念されます。

最後に、今後の検討に当たりましては、電気通信事業法が通信の変化に応じて設備規律から機能に着目した規律に移行していくこと、そして、利用者保護の性質は高まっていくだらうということ、65ページの(4)のところですが、この辺りは改めて今後の検討において意識していただきたいと思います。

以上です。

【大橋座長】 ありがとうございます。

続きまして、よろしければ、事務局からも御発言要望ございますので、小川課長からお願いしてもよろしいですか。

【小川消費者行政第二課長】 事務局の消費者行政第二課の小川でございます。

森先生、石井先生のほうから大変貴重な御指摘をいただきまして、本当にありがとうございます。

まず、森先生からいただきました御指摘でございますけれども、利用者情報の範囲についてということでございますが、こちらは御指摘のとおりでございますが、通信の秘密に加えましてプラスアルファの部分を今回新たに決めるというところで、前進する部分があることを御理解いただければと思います。

また、情報の外部送信のところでございますけれども、御指摘のように、原則として同意、オプトアウトに加えて通知・公表という事業者団体などのいろんな取組の状況も踏まえまして、利用者の方の確認の機会が付与できるような形で、通知・公表、同意、オプトアウトの中から柔軟に選択可能といったような形になっております。こちらについては石井先生のほうからも御指摘いただいておりますけれども、実際に利用者の方の確認の機会を付与するような形になるように、どういう形で実装していくのかということについては、また事業者、事業者団体の皆様ともいろいろと連携をしながら実装していくということかと思っております。そういう形で、できる限り利用者の方の確認の機会が高められるような形で今後も検討してまいりたいということかと思っております。

それから最後に、65ページの(4)のところでございますが、こちらについては森先生をはじめとした先生方の御意見も踏まえたところでございまして、電気通信事業を取り巻く環境の変化とこれからの事業法ということで、今後も様々な変化がある中で、電気通信サービスの利用者の保護と通信の信頼の確保を達成していく観点から不断の見直しを行っていくということで、こちらについては、先生方の御指摘も踏まえて、今後まきに行っていくという趣旨の記述というふうに御理解いただければと思います。

以上でございます。

【大橋座長】 ありがとうございます。続いて、古谷構成員、お願いします。

【古谷構成員】 ありがとうございます。NACSの古谷です。

森先生と石井先生の御意見に賛同いたします。その上でなんですけれども、事業者の強い反対といった声を結構反映しているなという印象がありまして、むしろ消費者団体の声あまり反映できていないというのがとても残念だなと思っております。一つの例としては、利用者の事前の確認ということで、通知・公表、同意取得、オプトアウトということで選択肢というところで書いてはあるんですけれども、小川課長がおっしゃったように、確実にというか、利用者が主体的に選択できるとか不利益を被らないような形でなされるかということが実質大事なので、そういったところに向けて進んでいければ良いかなと思っております。

それと、今の時期なので大幅に報告書の内容を変えることはできないと思うんですが、例えば第4章の今後の検討課題のところ、ここは森先生もおっしゃっていたんですけども、本来は、何が問題でこの電気通信事業法の検討が始まったかというところの最初の出発点の問題なりをやはりきちっと記載した上で、ここまで検討してきて、こういう結論に至った、しかし、残された課題がある、といったような構成であるべきなんだろうと思うんですが、何か残された課題があまり明確に書かれていないということがむしろ問題が見えないというようなものなので、もし変えるとしたら、今後の検討課題でそういったところの書きぶりを、構成を変えていただけるといいのかなと思っております。それができない場合に、少し細かいところでもし変更が可能であればということなんですけれども、今後の検討課題を中心に述べますと、DX促進であるとかガバナンスの強化という書きぶりなんですけれども、事業者のヒアリングで明らかになったように、あまり事業者が電気通信事業法を理解していないという印象を持ちました。そういう意味では、ガバナンスの強化といったようなことはもちろん良いんですけれども、その大前提としてやはり電気通信事業法なりの理解といったところも入れ込んでいただくと良いのかなというところがあります。

それと、今後の検討課題の2段落目で申しますと、「技術やサービスの進展を阻害しないという観点」というところで、むしろこれが第一優先のように見える書きぶりですね。そういう書きぶりではなくて、やはり適切な発展とか進展というような書きぶりにしていただくと、利用者の保護も踏まえて検討したんだとすることができるのかなと思っています。その中の2段落目のところでも、例えば「政府による規制・ガイドライン等」と書いてあるんですけれども、これも、事業者の誤解もあるように、単に広範に規制をかけるという意味ではなく、適切な規律を課していくといったようなところが基本にあるわけですので、やはり「適切な規律」といった書きぶりにするとかしていただくと随分違ってくるのかなと。これに関しては同様な書きぶりが(1)でありまして、真ん中辺りに「阻害せず」だとか「必要最小限」って書いているんですが、やはり必要最小限というのは事業者にとってはできるだけ規制をしないでくれといったような言い分にもつながるので、そうではなくて、やはり「適切な規律」といったようなところをきちっと書いていくことが今後の検討の基本的な出発点になろうかと思っておりますので、そういった書きぶりにぜひやっていただきたいなど。

最後になりますが、65ページの(3)の実効的な執行の確保で、これ自体は問題だと

いうわけではないんですが、何のために実効的な執行を確保するのかというところの最後に利用者の安全の確保であるとか信頼の確保であるとかというところにつながるといったところが大事なわけで、そういう文章で終わりにしていただくと大分違ってくるのかなと思っております。

以上です。

【大橋座長】 貴重な御指摘ありがとうございます。続いて、後藤構成員、お願いします。

【後藤座長代理】 この報告書案を見せていただきましたが、事務局の方、本当にお正月があったのかなと、3連休はあったのかなと心配になるぐらい頑張ってくださいまして、誠にありがとうございます。

最初に、ここで報告書を出して広く意見を伺おうというスタンスに関しては賛同いたします。とはいいつつ、私も幾つか違和感があるところがありますので述べさせていただきます。

データのガバナンス確保が今後のデジタル社会において大変重要であることについては、私自身もそのとおりに思っております。その意味で、データを一番メインで扱う電気通信事業法において、それを考えるということも賛成です。ちょっと違和感があるのは、これからの全社会活動がデータを扱う活動になりますので、電気通信事業だけがデータを扱う者について考えれば良いということではないはずです。そういう意味で、今回、「最小限の規律」という言い方があると思います。このようなベースラインについては電気通信事業だけではなく、ほかの産業分野や官庁、行政においても同じく重要であるはずなので、今回、この報告書が電気通信事業法または電気通信事業に係るものだけではなく、幅広いデータガバナンスの在り方、これを議論する、議論を喚起する、議論を巻き起こす、そういうきっかけになればと考えます。

次に、大きな事業者として1,000万人という数字が出ておりますが、数できりわけるのは難しいという意味で違和感がございます。実際、制度にするときにはどこかで数字を出さなければならないのは確かですが、たまたま電気通信事業では1,000万人という数が使いやすいところであるかもしれない。それが違う産業分野、金融だったり、鉄道だったり、ほかのところではまた違う観点があるかもしれない。そのような仮のものですよ、ぐらいで動かないと進まないのではないか。つまり、横同士の議論をぜひやっていただきたいと考えます。

最初のほうで森構成員が、本来は通信サービス利用者保護法というような観点で動くべきだとおっしゃっていましたが、半分、その通りと思いました。逆に言いますと、やっばり今の電気通信事業法は設備中心で発展してきたと思うので、その拡張だけで考えると、どうしても何か難しいところが出てしまう印象がございます。そういう意味で、本来の電気通信サービス利用者保護法を新たに考えることは非常に良いことと思います。

あと、後半の安定的な通信を確保できなくなるリスクに関してです。今回、報告書では、自然災害だけではなく、今後、幅広く起こる可能性がある、起こってほしくないのですが、サイバーテロであったり、自然災害ではない大きな別のリスクに関して災害として扱っていくという観点が盛り込まれたことは、うれしく思います。一方、資料16-1にございましたクラウドの事業者の観点、安定的な通信の確保におけるクラウドの事業者の扱いに関しては将来的な課題とすることにしたという事務局からの提案がございました。この議論は簡単ではないことは確かなのですが、今後の社会においてクラウドがデジタル社会の主要インフラになることは、技術の発展上、明らかだと思います。結果として、通信事業の設備がクラウドのサービスに依存することも明らかです。そういう意味で、安定的な通信サービスの提供のための設備を考える場合に、電気通信事業者とクラウド事業者がしっかりと、適切な役割分担をしていかざるを得ないことは既に分かっていることですので、これに関しては、今後も中断なく、クラウドと通信事業者の役割分担・責任分担はどうあるべきなのかという議論をぜひ継続していただきたいと思っております。

私からは以上でございます。ありがとうございます。

【大橋座長】 貴重な御指摘ありがとうございます。続きまして、山本構成員、お願いします。

【山本構成員】 山本です。ありがとうございます。事務局の皆様には、報告書の取りまとめをいただき、心より感謝申し上げます。

3点、今後のことということでお話しさせていただければと思います。1点目は、森先生あるいは後藤先生も御指摘されていたと思うんですが、電気通信事業法のアイデンティティというものをどのように考えるのかという大局的な視座を持つことはこれから重要だと思います。これからのデジタル社会だと、我々のコミュニケーションの多くというのが電気通信の世界に移行していくといえますか、最近では仮想空間への移行ということも真剣に考えなければならない時代になったわけですけれども、そうすると、電気通信に浸かっているのが日常で、それが生活の全領域に及んでくると。となると、事業法と一般法と

の境界というのが相対化していく。したがって、これまでも事務局が整理していただいたわけですが、今後はより一層、ある種一般法としての個人情報保護法と、それから事業法としての電気通信事業法との役割分担というのが理論的に整理されなければいけないのではないかと思います。電気通信事業法のアイデンティティ、これを真剣に考えると同時に個人情報保護法のアイデンティティもしっかり考えていかなきゃいけないという、こういう課題があるということです。ここを整理しないと、同じような問題がどんどん繰り返されていくのかなと思いました。これが1点目です。

2点目ですけれども、外部送信規律についてですが、ここではやはり、特定の個人を識別できるのかどうかというのは必ずしも本質的な問題・要素ではないということを改めて強調しておきたいと思います。ケンブリッジ・アナリティカの事件なんかを見て分かるように、特定の個人を識別できなくても、個体認識ができれば、その個人の属性についてプロファイリングして、脆弱性をつくり出して、当該個人的意思決定に働きかけることができると。しかし、現行法制では、特定個人を識別できるのか、この人が誰々さんであるかが分かるかどうか重要な基準になっている。これは、実質的なリスクというものを軽視した、ある種形式的で画一的な基準のように思っています。そうしたプロファイリングとか意思決定への働きかけというのが法的に十分に保護されていないということが問題としてある。ですから、特定個人、この人が誰かということも識別できなくても、その者を標的にして、客体化しているわけで、やはり利用者保護と無関係ではないと思います。そういう意味では、報告書にある通知・公表で果たして十分なのかどうか。十分だとしても、その通知・公表の方法というのが本当に利用者フレンドリーなのか、企業側の免罪符になっていないのかどうか、これは利用者側の意見も尊重しながらしっかり議論していかなければいけないポイントだと思います。

最後ですけれども、今回の報告書は、利用者情報の具体的な範囲ですとか、今後の宿題を多く残すものとなったと認識しています。報告書の第4章の今後の検討課題の(1)で官民連携した共同規制の実施体制の構築というのが挙げられているわけですが、この点について、最後、コメントさせていただければと思います。

まず、デジタル領域というのは、技術の進展が非常に速い。その政策の実現には、技術を熟知した民間IT企業との協力関係というのが必要になるということはそのとおりで、そうした企業サイドの意見にしっかり耳を傾けるということはどうしても必要になってくると思います。また、行政のデジタル化を進める上で、民間のデジタル人材の活用という

ことも不可欠になってきますので、政府と民間IT企業とのコラボレーション、協働がより求められるようになる。何が言いたいかと申しますと、デジタル社会では、政府と民間IT企業との距離が近くなるということが予想されるわけです。今回、企業側の意見をお聞きする機会が十分ではなかったという御批判は真摯に受け止める必要があると思う一方で、今申し上げたとおり、これからのデジタル社会では必然的に政府と民間IT企業との距離が近くなりますから、民間企業の声を「聞き過ぎる」ということにも特に注意を払う必要があると思います。民間企業というのは、消費者や利用者と異なって資金力が豊富で、自らの利益をより強く組織化することができて、また、有効なロビイング等も行えると。報告書には官民連携ということがうたわれているわけですがけれども、ここでいう民というのは、利用者の利益、利用者の利益を代表する諸団体も含むということを改めて確認しておく。そして、企業側に偏らない公平なプロセスを確保していくということが重要になると思います。私の専門は憲法ですけれども、憲法15条の2項、これは、全て公務員は全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではないというふうに定めておりますから、今後、宿題を片づけていく上で、透明性はもとよりですが、公平なプロセス、これが維持されることを期待したいと思います。

以上です。ありがとうございます。

【大橋座長】 ありがとうございます。続きまして、上沼構成員、お願いします。

【上沼構成員】 上沼です。大部の報告書を本当にどうもありがとうございました。

私のほうから3点ぐらいかな。1点目の電気通信事業というのがなぜ特に保護されるべきかというのが、この検討会で最初から議論になっていたと思うんですけども、その点については21ページのほうに入れていただいたことで認識が明確になったと思います。ただ、電気通信が今の社会ではほぼインフラ化されてしまい、どこでも使われているということで、電気通信事業というのが何なのかというのが難しくなったというのが今回のいろんな問題にもなっているところですが、それ自身は後藤先生や山本先生のおっしゃったとおりでと思いますので、今後、電気通信事業とは何ぞやというのを改めて検討する必要があるんだろうなということを感じた次第です。なので、そういう意味で、今後の検討課題というもののの中にそれも入ってくるのかなと思います。

あと、今回の報告書なんですけれども、要するに、急速な変化の中で少しでも前進するという意味で、非常に意味があることだなと私は思っています。ただ、今後、変化が非常に激しい分野でもありますので、今後の検討課題の中にあるように、現状というか、その

変化に鑑みて迅速に対応していただけるようにしていただければと思っています。先ほどの外部送信などで同意のお話とかいろいろ出ていましたけれども、同意なども、結局、形式的な同意だと意味がないとか、いろんなことがあるわけなので、そういうことも含めて実質的に何が利益確保になるのかということも含めて検討いただければなと思っています。

あと、最後なんですけれども、これで一步なのか、二歩なのか、三歩なのかというのはあれですけど、前進をすることになると思うんですが、せっかく規制をするのであれば、意味のない規制とならないよう、執行等も含めて御検討いただければと思います。先ほど森先生がおっしゃっていた日経新聞の報道が本当に正しいのかどうなのかよく分かりませんが、その規制をするときに、例えばサーバの所在地の公表を義務づけたとして、公表された内容が利用者にとって意味のない情報であれば規制の意味がなくなってしまうので、それぐらいだったら無理して規制をする必要はないのではないかなと思いますので、その辺り、具体的に落とすときに実効性のある形で御検討いただければなと思いました。

以上です。

【大橋座長】 ありがとうございます。

先ほどの山本構成員の御指摘に対して事務局から御回答の要望があるので、小川課長からお願いしてもよろしいですか。

【小川消費者行政第二課長】 事務局の消費者行政第二課の小川でございます。

山本先生、上沼先生からも大変貴重な御指摘をいただきまして、ありがとうございます。

山本先生からも事業法のアイデンティティということで御指摘いただいております、今回のこの電気通信事業ガバナンス検討会の報告書を取りまとめる中でも先生方からもいろいろと多数の貴重な御議論をいただきまして、事務局としても、この報告書の中で取りまとめられたように、議論が今までに比べても深まったのではないかと考えております。当然、個人情報保護法とは役割が違うわけございまして、電気通信事業法としては、あくまでも電気通信サービスの信頼性を確保するということが重要であると。利用者の方が安心できるような電気通信サービスを確保していくための規律ということで考えているということで御理解をいただければと思います。

それから、山本先生からの御指摘の2つ目でございますが、情報の外部送信のところにつきましては、大規模事業者のほうの規律の利用者情報とは、利用者情報の内容が異なっております、端末の中に保存などされている利用者に関する情報ということでございしますので、こちらについては様々な情報が有り得るということでございしますので、識別子と

かそういうものも含まれ得るということで御理解をいただければと思っております。

また、上沼先生のほうからも、形式的な同意でも意味がないという御指摘があり、全く御指摘のとおりでございまして、同意であろうが、また通知・公表であろうが、実質的に利用者の方々に情報がお伝えできるような方法というのを官民連携しながらしっかりと考えていくということではないかと考えております。

それから、山本先生のほうからの3点目でございますが、63ページのところの官民連携した官民共同規制というところで、ここに消費者団体、消費者のお声というのもちろんと踏まえるべきだというのは、全く御指摘のとおりでございまして、63ページのところの一番下の段落でございますが、「そのため」というところでございますが、「関係する事業者団体、関係する電気通信事業者」の後に「消費者団体など」ということで「関係するステークホルダーとの間で官民連携した共同規制の実施体制の構築に向けて検討することが重要である」ということでございまして、「具体的な制度設計においても」というところにも重ねて「関係する事業者団体、関係する電気通信事業者、消費者団体等と予め意見交換」ということでございまして、「消費者団体」という記述を2回入れさせていただいております。当然、利用者、消費者の方々のお声というのも非常に重要でございますので、それを含んでいる形になっていると御理解いただければと思います。

以上でございます。

【大橋座長】 ありがとうございます。

もう一つ、事務局から御回答の要望があるので、西浦室長からお願いしてもよろしいですか。

【西浦電気通信技術システム課安全・信頼性対策室長】 ありがとうございます。

森先生、石井先生、上沼先生から御指摘いただいたサーバの設置国の部分ですが、これは事業者から、保存しているサーバの場所などが、データが日々で移動していて特定できない場合があるということでしたので、そうであれば、可能性のある国、そのリストをいただくということかなと思っております。一部報道が出ていた「アジア太平洋地域という表現で良い」とか、そういうところに関しては少し誤認があるのかなと考えているところです。ただ、サーバ設置国に関しましてはいずれにしても公表事項としつつ、記載方法については産業界の意見も伺いながら検討していきたいと考えているところです。

以上です。

【大橋座長】 ありがとうございます。それでは、中尾構成員、お願いします。

【中尾構成員】 中尾でございます。

まず、総務省さんにつきましては、事務局さん、大変なおまとめありがとうございます。

構成員の先生方がもういろいろおっしゃっていただいた内容で、私も多く賛同させていただきたいと思っております。

1つ、具体的にどういうふうな施策を打っていくかという中でいろんな御意見をいただいている環境に鑑みますと、やはり今後の課題というところの書き方が重要になるのかなという気がいたします。皆様のほうでいろいろ御指摘のあった部分もあるんですが、皆さんがあまりおっしゃらなかった5つ目にあります国際連携というところがちょっと気になりました。それはどういう意味かと申し上げると、例示をされていて、第1パラグラフはおっしゃるとおりかなと思うんですが、「例えば」って書かれているところに、日EU間では政策対話等、二国間ではインターネットエコノミーで日米の政策協力等という形が例になっていまして、これらの我が国の取組を説明して共有して連携をするというところであれば、今後の検討課題としてはちょっと浅いのかなという気がいたしました。例えば、官民、産官学の連携というのは案外いろんな意味で大変で、これこそまさに今回の電気通信事業ガバナンス検討会の今後の検討課題になるのではないかなと思っていて、例えば電気通信事業の円滑・適切な運営を確保するというガバナンス的な視点・仕組みの観点から、また、産学官の推進という視点で、いろんな国との国際連携を図っていくべきだというような記述が多分必要なのかなと思います。そういう中で、我々も電気通信事業ガバナンス検討会でいろんな法的な規制などを考えていくわけなんですけど、その反面、私が関係している国際標準の、例えば電気通信事業者に対するセキュリティの管理基準とか管理ガイドランスというのがあるんですけど、これが先ほど後藤先生おっしゃっていたようなクラウドの活用、電気通信事業者がクラウドを活用するのにどうするべきかとかという議論が活性化してきつつあります。そういったような視点も含めて、私のほうで入手できるところはフィードバックさせていただきますが、今後の検討会の課題としての整理という意味でもお含めいただけるとよりいいのかなという気がいたします。

簡単ですけど、以上でございます。

【大橋座長】 ありがとうございます。

それでは、お待たせしました、中村構成員、お願いします。

【中村構成員】 まず最初に、事務局の皆様、本当に御苦労さまでした。しっかり、良

いまとまりになったんじゃないのかなと思います。

2点だけかな。1点目は、先ほどの国際のところですけども、僕の視点は、いわゆるグローバルな企業が日本にちゃんとサービスを提供できるような、いわゆるガラパゴスになってほしくない。すなわち、日本のこの規制があるから日本にはサービスしないぞというような形になってほしくない。すなわち、グローバルで、そこはコモンセンスだよねというようなところをしっかりと押さえていていただきたい。それがやっぱりこれから日本にとっては大事なんだろうというのが1点目です。なので、何か日本独自の規制をして、それが障壁になってくると、いわゆるグローバルな企業が日本でのサービスが展開できなくなってしまうというようなことはぜひ避けるというようなことを考えていただきたいし、そういう文言が入っても良いのかなという気はします。

それから2点目は、利用者情報を今回ある意味ちゃんと定義をしてくれたということがすごく大事なんだろうと思います。どんな情報を、何をやっていいのか、何をやっちゃいけないのかって、これがまさにイノベーションの根幹だと思うんですね。ここをあんまり、いや、今回、逆に言うと、絞ってくれたことは僕は事業者にとってはすごく分かりやすくなったんじゃないかなと。まず、今回の報告書で言っているように、これから、今まで第三号事業者が単に届出しておけばいいやというような話ではなくて、しっかり電気通信事業法を理解し、そこに必要な体制を取っていくというようなことを分からせる意味では非常に大事で、そのときに、利用者情報というのは一体全体何人で、それを守るために、しっかり利用者保護のために、自分たちは例えばCDOだとかCIOだとか、そういうような責任者を置き、社内に体制を取らなくちゃいけないんだというようなことを理解していただくという意味でも非常に大事なんだろうなと思っています。なので、今回の今までやってきた議論、電気通信事業法というのは何なのかというのが、僕は、今回の検討会で議論され、本当に大きな一歩を踏み出したと。今までの設備、垂直統合でビジネスをされる電気通信事業者だけを考えていたのが、これからの時代の電気通信事業法というのは何なのかということをしっかり議論できたという意味では非常に良いし、それを産業界、それから利用者の方々に共通な法律というのかな、をお加えになったことはすばらしいんじゃないのかなと思っています。

以上、コメントでした。

【大橋座長】 ありがとうございます。

以上で、私のほうで見えている構成員の方々でお手が挙がっている方は皆さん指名させ

ていただいたのかなと思うんですけど、もし、以上のところで、一部、事務局からも既にお答えいただいているところですが、全体通じてもしあればいただければと思いますけれども、事務局から何かありますか。

【古賀電気通信技術システム課長】 御指摘、いろいろいただきましてありがとうございました。様々な御意見をいただいておりますので、いただいた御意見を全部反映するということは若干難しいところもございますけれども、できるだけ反映してまいりたいと思っております。

例えば、63ページの今後の検討課題のところについて、一部、いただいた御意見も含めて少し修正をさせていただければと思っております。具体的に申し上げますと、例えば今後の検討課題の2段落目でございますけど、「その際、電気通信事業においては技術やサービスの進展を阻害しないという観点」のところ、例えば、「事業においては」の後ろに、「利用者の通信への信頼性を確保しつつ、技術やサービスの進展を阻害しない」というような、こういった記述を追加するといったようなことで、少し利用者の観点といったことを入れさせていただくようにできたらいかかと思っております。

あともう一つ、(1)のところでございますけれども、「必要最小限のものとなる官民共同規制の実施体制」といったところがございますけれども、こちらのところにつきましては、「利用者の利益が確保できるように適切な規律となる官民共同規制の実施体制」といったような形で対応させていただくことでいかかかなと思っております。

また、実効的な執行の確保、65ページのところがございますけれども、こちらにつきまして、目的というところがございますが、最後の1行のところがございますが、「効果的な執行を確保し、利用者の信頼を確保していくことが重要である」といったような、利用者の信頼の確保といった視点を入れてはどうかと考えております。

また、国際連携のところがございますけれども、いろいろ御指摘いただきましてありがとうございます。こちらのほうは例示ということではございますけれども、一番最後のところがございますが、「我が国の取組を説明し、連携しつつ」というところの前に、例えば、「国際的な整合性等を図る観点から、我が国における取組を説明し、連携しつつ対応を進めていく」というようなことで修文をさせていただくようなことでいかかかなと思っておりますけれども、御意見等いただければと思っております。

ひとまず以上でございます。

【大橋座長】 ありがとうございます。

今、事務局のほうからも、今後の報告書（案）におけるさらなる加筆について御指摘いただいたところですが、もし構成員の方で追加の御意見等あれば、今の機会にいただければと思いますが、どうでしょうか。

相田構成員、お願いします。

【相田構成員】 私からは、完全に感想になってしまうんですけども、この検討会を振り返ってみますと、とにかく今後どんどん電気通信事業を取り巻く環境が変わっていく中で何をやらなければいけないのかというところで、途中の段階でISO27000シリーズが使えるんじゃないかというような、本当に手探りから始めたというようなところで、私の印象としては、法改正等々に必要になる一番の基本方針を考えるのがこの電気通信事業ガバナンス検討会の立場でもって、詳細については引き続きまたオープンな場で検討するということだったんだと思うんですけど、何かここが密室で全部決めてしまうというふうに外の方に捉えられたのがちょっと不幸だったのかなと思っておりますので、「はじめに」、「おわりに」、そういうようなところに、この電気通信事業ガバナンス検討会としての立場みたいな、そういう考え方みたいなものがもう少し入っていてもいいのかなとちょっと思いました。

以上でございます。

【大橋座長】 コメントありがとうございます。

ほかの構成員の方、いかがでしょうか。

様々御意見ありがとうございました。多くの構成員の方々から、事務局の取りまとめについて感謝の意がございましたけれども、年末に1回、今年に入ってから既に2回開催させていただいていることから明らかなように、事務局におかれては、報告書の取りまとめ、大変短い間に様々情勢が変わる中で御対応いただいたこと、私からも感謝を申し上げます。

多くの構成員からいただきましたが、電気通信が取り巻く環境及びその技術的な性格あるいはその利用の仕方も含めて変わっていく中で、恐らく電気通信事業法のあるべき姿というものもこれまでの設備中心から利用者中心へ変わっていかねばいけないんじゃないかということの多くの御指摘をいただいたものと思っています。こうしたあるべき姿は、理論的な整理も含めて、しっかり検討していかねばいけないというふうに私も思いますし、そうした議論の中で規制の適切なレベルというものも明らかにされてくるのかなと思っています。

今回、そのあるべき姿というものがしっかり議論できたかというところ、そこまでには至っていないと私も思っています。そこは忸怩たる思いはありますけれども、ステークホルダーも非常に多いですから、そうした方々を交えて今後しっかり検討して行ってほしいと思います。そうした検討は中断なくやってほしいという構成員の御指摘も多くいただいたかなと思っていますので、事務局あるいは総務省におかれては、今回の報告書はここでまとめていただくとして、しっかり検討を引き続いてやっていただければというふうに私からも切にお願いしたいところだと思います。

そうした点を含めて、本日、中期的な視点についても多く御意見いただいて、そこはしっかり今後検討していかなきゃいけないんですが、他方で、報告書（案）の形で一応このタイミングで船を出していったらどうかということで、事務局に、今回御用意いただいたものであります。先ほど課長からもありましたが、そうした変更点も含めて、できる限りの反映をさせていただきたいと思いますが、その反映について、ちょっとお時間の関係もありますので、座長である私のほうへ変更点について御一任いただけないかと思っています。構成員の先生方、御承諾いただけますでしょうか。

（「異議なし」の声あり）

【大橋座長】 ありがとうございます。それでは、皆さんの御意見、できる限りしっかり反映していきたいと思っておりますし、また、それぞれの構成員の方、ぜひ今後の総務省のガバナンスに関する取組をしっかりと見据えていただいて、しかるべきタイミングで叱咤激励していただければというふうにも思っていますので、どうぞよろしくお願いたします。

修正した後は、この報告書はパブリックコメントの手続にかけるということで進めていくものと承知をしています。

それでは、議題についてはここまでとさせていただきたいと思っております。様々御意見ありがとうございました。

それでは、最後、事務局から連絡があればお願いたします。

【古賀電気通信技術システム課長】 事務局をしております総務省の古賀でございます。本日は、大変いろいろな御意見をいただきましてありがとうございました。まさに御指摘いただいたとおり、電気通信分野、あるいは通信分野に限らず情報通信分野につきましても、非常にイノベーションも速く、技術的な進展も速いというような御指摘がございましたので、そういったところにはしっかりと追随して、いろいろな形で検討を進めてまいりたいと考えてございます。

今回はこういったガバナンスという観点での検討になりましたけれども、その他様々な形で、我々としてもいろんな側面から考えていくといったことは継続してまいりたいと思いますし、また、今回の検討も踏まえて、今後、民間の方々や消費者の方々、様々な方々からの御意見を踏まえながら進めてまいりたいと思っておりますので、先生方におかれましては、またパブリックコメントを踏まえた意見の考え方でとか、取りまとめに向けて御協力いただければ幸いです。ありがとうございました。

【梶原電気通信技術システム課課長補佐】 すみません、事務局でございます。事務連絡のほうをさせていただければと思います。改めてですが、本日は御議論いただきましてありがとうございました。

大橋先生のほうから御説明があったとおり、本検討会の報告書（案）につきましては、本日、報道発表の上、明日からパブリックコメントの手続きを取って幅広く御意見を伺ってまいりたいと考えております。また、次回の検討会につきましては、パブリックコメント終了後にウェブ形式で開催することを予定しておりますが、詳細は別途御連絡させていただければと思います。

事務連絡につきましては以上となります。

【大橋座長】 以上をもちまして本日の会合を閉会といたします。大変お忙しいところを本日も潤達な御意見ありがとうございました。引き続きよろしく願いいたします。

以上