

2022年2月4日

総務省総合通信基盤局

電気通信事業部電気通信技術システム課 御中

〒100-0004

東京都千代田区大手町1丁目5番1号

大手町ファーストスクエアイーストタワー3階

三浦法律事務所

弁護士 金山 藍子

同 渥美 雅之

同 日置 巴美

(連絡先) 金山 藍子

電話番号 03 - 6270 - 3512

Email aiko.kanayama@miura-partners.com

「電気通信事業ガバナンス検討会 報告書（案）」に関し、別紙のとおり意見を提出
します。

要 約

日本にとっては、デジタル化の後れを取り戻し、イノベーションを推進することは重要な成長戦略であり、事業者が事業のしやすい環境を整備しつつ、保護すべき国民の権利利益にも配慮した合理的な制度設計が必要である。電気通信事業ガバナンス検討会報告書（案）では、電気通信事業法に新たな規制対象を追加し、著しい規制強化の方向性が示されているが、規制改革の流れに逆行する著しい規制強化案となっており、比例原則に照らした最低限の規制として必要な規制強化であるのか検証がされていない。新たな規制対象に対しては、既に個人情報の保護に関する法律、特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、著作権法等が適用されており、これらの規制により対応できない問題がどこにあるのか、また、保護すべき国民の権利利益とは何か、仮に電気通信事業法の適用対象を拡大するとして、伝統的な電気通信事業を前提とする現在の規律がどのように適用されるのか、国際的調和への配慮等が報告書案では不明瞭である。また、検討のプロセスについても、当初は非公開で議論が始まり、電気通信事業法という事業規制の拡大として著しい規制強化となるにもかかわらず、十分な情報提供がなく事業者側でも検討ができていない状況であり、比例原則に照らした必要最低限の規制の検証がなされているのか疑問である。

意見書

○ デジタル社会におけるイノベーションを阻害しない規制の在り方と国際的な調和

電気通信事業ガバナンス検討会報告書（案）（以下「報告書案」という。）では、電気通信事業法に新たな規制対象を追加し、様々な義務を課す案が提案されており、事業者団体のヒアリングでも改正の必要性・妥当性に疑義が示されている。新たな規制対象となる SNS 等については、これまでも個人情報保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）（以下「個人情報保護法」という。）、特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（令和 2 年法律第 38 号）（以下「特定デジタルプラットフォーム透明化法」という。）、会社法（平成 17 年法律第 86 号）（以下「会社法」という。）、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号）（以下「独禁法」という。）、著作権法（昭和 45 年法律第 48 号）（以下「著作権法」という。）等による一定の規制が導入済みであり、特に昨年、特定デジタルプラットフォーム透明化法が施行され、利用者数の多いプラットフォームについてはそのサービスについての規律が導入されたばかりである。このように、一つのサービスに対して、既に複数の法律で異なる規制が課されている状況であり、今回の新たな規制強化案はこれらの規制でカバーされていないどのような問題があるのか、規制対象が真に必要な対象か、最低限の合理的な規制となっているのかの検証を経ることなく安易な規制強化を提案している懸念がある。

このような安易な規制強化は、世界的なデジタル化の進展に日本が遅れてきたことを踏まえ、昨年デジタル庁が発足し、デジタル改革、規制改革、行政改革等の横断的課題を一体として推進していく方向と逆行するものである。一方で規制改革を謳いながらも、裏側ではこうして電気通信事業法の網を広くかけて、業法規制として広範かつ強力な規制強化が行われ、日本におけるイノベーションは益々阻害されていくことを強く懸念する。本来、新たなサービスを規制対象に盛り込むのであれば、デジタル社会にみあった電気通信事業法の在り方を根本的に立ち返って検証し、現在の電気通信事業法の規制の合理性、デジタル社会において守るべき保護法益は何か等の慎重な検討が必要である。

また、国境を越えたサービスが今後もますます増大していくことが予想され、海外事業者による様々なサービスが日本のスタートアップ等においても広く利用されている

が、逆に、日本発のサービスが海外で広く利用されるには至っていない状況に見受けられる。日本のイノベーションを活性化するためには、海外事業者によるサービスを利用できることも重要であるが、今後、日本の事業者が世界で広く使われるサービスを生み出し、グローバルでサービス展開をしていけるような後押しも必要であり、その複雑な規制によって日本の事業者による新規事業のハードルを上げることとなっては本末転倒である。内外の事業者が日本で事業を行いやすくするためには、日本の制度が国際的な制度と調和がとれていることが重要である。日本の伝統的な業規制である電気通信事業法の規制対象の拡大等をするのであれば、国際的な制度との対応関係や規制内容としての整合性の検証が必須と考える。

○ 電気通信事業法の目的と新たな規制対象の不整合（3.1.3 電気通信事業ガバナンスの在り方の検討、3.2.1.2 (3) 規律の対象に関する配慮事項）

報告書案では、「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、新たに情報を対象とした対策が必要である。特に、対策を講じるべき情報として、通信の秘密に加え、電気通信サービスの円滑な提供に必要な不可欠な利用者に関する情報を対象とすることが適当」とある。電気通信事業法は、そもそも「電気通信事業の公共性」に着目するものであり（同法1条）、国民生活及び産業経済活動に必要な不可欠な電気通信役務を提供する事業（電気、ガス、運輸等と同様に国民必需のサービスである等、国民生活及び産業経済活動にとって、中断が許され難いもの）を規制対象とし、電気通信役務の円滑な提供の確保等のための規律が設けられていると考えられる。また、思想表現の自由の保障や、個人の私生活上の自由を保障する等の憲法的価値を前提とし、厳格な規律が設けられている。電気通信事業者の射程を変更することや、保護対象を拡充するに当たっては、そのような法の目的及び厳格な規律を前提として、電気通信事業の公共性についての検討と、新たな規制に対する合理的な説明が要求されるべきである。

この点、報告書案では、電気通信事業者の範囲の拡大に対して、「インターネットの発展等に伴い、第三号事業を営む者であっても、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おり、・・・利用者利益等を保護する社会的要請が高

まってきたる」、「具体的には、事業法では、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ことを踏まえ、他人間の通信（特に他人間の通話・コミュニケーション）を実施的に媒介する電気通信役務は、規律の対象とすることが考えられ、具体的なサービスとしては SNS が妥当する。」とし、脚注 73 において「①SNS、②レビュー機能やコメント機能等を付随的に有するサイト、③ネット・オークション、オンライン・フリーマーケット等が想定される。」と説明するのみである。電気通信事業法において新たに規制の対象とすべきであることについて、①から③までのサービスが規制対象とされることに対し、電気通信事業の公共性の観点からの考察に欠け、国民生活及び産業経済活動に必要不可欠であるとの評価には議論があるように思料するところ、関係する事業者等を交えた再検討が望まれる。

○ 規律の対象に係る要件の不合理性（3.2.1.2 (1) 利用者情報の適正な取扱いに係る規律の対象、同 (3) 規律の対象に関する配慮事項、3.2.1.3 利用者に関する情報の外部送信の際に講じるべき措置）

報告書案では、「電気通信役務の円滑な提供を確保する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 を一層促進する観点から、利用者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いていく必要がある。」とあり、これに続いて「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り扱う事業であり、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上、基本的に、情報はひとたび漏えい等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。」としてガバナンスに係る規制の必要性を説明する。そのうえで、「ただし、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維持する社会的要請の高まりと、インターネット等を活用した多様な事業の創造・イノベーション及び社会経済的な発展の促進に係る社会的要請の双方を踏まえ、規律の対象者を非常に多くの利用者を有する事業者に限定するとともに、その詳細については、今後電気通信サービスの提供や利用の実態を踏まえつつ検討を行っていくことが必要である。」として規模要件を設けることを示唆する。

しかし、電気通信事業法は、利用者利益を保護するため（同法 1 条）の直接的な規定として、電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密を保護する規定（同法 3 条、4 条）を設けているものであるところ、規模要件を設けることで規制対象を制限することは、通信の秘密に関しては、利用者利益の保護に悖るのではないかとの懸念があり、合理的ではない。仮に要件を設けるとすれば、通信の秘密の保護のために必要か否かという観点から検討されるべきである。例えば、広く利用者情報の保護を対象としないことは一案である。このように規模要件は、通信の秘密の観点からは妥当性がなく、規模が大きいかから規制が必要という立論になじまないものであり、規模が大きいプラットフォームとしての規制は、特定デジタルプラットフォーム透明化法において措置されている。特に、デジタル広告については、新たに同法の規制対象となる予定であり、かかる新たな規制において保護されない法益がどこにあるのか、利用者に関する情報の外部送信の際に講じる措置を含めて、同法との規制対象の整理も必要と考える。また、脚注 79 にあるように規模要件を設けることが前提となっているように思料するが、特定デジタルプラットフォーム透明化法と重畳的な規制とならないのか不明瞭である。

なお、要件の合理性は、今後の法改正や省令等による指定について不合理な措置が講じられることのないよう、条文案の早期の公表、検討の十分な機会をもうけるべきである。

○ 利用者情報の保護を目的とした規制強化の必要性

新たに電気通信事業者に位置づけられる SNS や検索サービスの提供者について、その取扱中にある通信の秘密とは何かを明確にしつつ規制強化の必要性を説明すべきと考える。

通信の秘密の例として、電話やメール等の特定者間通信が挙げられるところ、電子掲示板やホームページに掲載された不特定多数者に向けて表示されることを目的とした通信の内容は、発信者がそれ自体を秘密としていないと解すべきであると言われる。SNS における情報発信は、主に不特定多数の者に知らしめることを目的として投稿されるものであり、本来的に通信の秘密による保護を必要としないものである。また、少なくとも SNS の機能は、多数人に対して表示されることを前提とするものである等、通信の秘密に係る規律の対象とならない場面がある。このように、新たに電気通信事業

者となる者によるサービス提供において、主な機能は本来的に保護対象とは考えられず、付随する部分についてもどのような通信が保護対象とされるべきか範囲が不明瞭であると言わざるを得ない。また、利用者に関する情報という概念を保護対象と明示することで規制強化を行っているところ、報告書案にある規制は、概ね単に利用者情報規制を設けようとしているに過ぎないと思料する。国民生活及び産業経済活動に必要な電気通信については現在の電気通信事業者を対象とすれば足り、その上に成立するサービスについて利用者情報の規制を要するとすれば、個人情報保護法等によって規制をすることで足りるのではないか疑問がある。

○ 新たに電気通信事業者となる者と現行法上の規律との関係性

電気通信事業法は、基礎的電気通信役務、指定電気通信役務等、その電気通信役務に応じた規律を課すところ、仮に法改正がなされ、電気通信事業者の対象が拡大される場合、現行法上のどのような規律がどこまで新たな電気通信事業者に適用されるのか不明瞭である。例えば、電気通信事業法第6条は、「電気通信事業者は、電気通信役務の提供について、不当な差別的取扱いをしてはならない。」と定めるが、無償で利用でき、他のサービスへの乗り換えも自由にできる SNS において、かかる義務がどのように適用されるのか不明である。このように、報告書案に記載された規律のほか、現行法のような規律が課されることとなるのか具体的に明らかとならない限り、電気通信事業者の対象拡大の適否を判断することが困難である。

仮に、一律に現行法上の規律を課されるとすれば、拡大されることで電気通信事業者となる者の提供する電気通信役務の公共性については、比例原則に則り厳格に解されるべきである。

○ 利用者情報の保護の必要性 (3.2.1.1 適正な取り扱いを行うべき情報)

「近年、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ことから、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」とし、「具体的には、法人の利用者もいること、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、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り扱うという電気通信事業

特有の事情を踏まえ、個人、法人を問わず利用者が安心して利用できる電気通信サービスの提供を確保し通信の信頼性を保持する観点から」規制対象を定めようとする。

しかし、法人の権利利益の保護の必要性と規制の強化の関係性が明らかではなく、かかる規制の強化の必要性、また規制内容の比例原則に照らした妥当性についても議論が足りていない。

また、「特定の個人を識別することなく利用者を区別し、」等として、個人情報保護法の対象となり得ないかのような説明がなされているが、個人情報保護法においても、「個人の権利利益の保護」（同法 1 条）が法の目的とされ、電気通信事業法と同様にプライバシーを含む個人の利益等が保護対象であるところ、個人に関する情報であって個人情報等に該当しないものとして個人関連情報（令和 4 年施行の同法 2 条 7 項）が定義され、これについて一定の規律が設けられている（同法 31 条）。個人関連情報には報告書案にいう利用者情報が含まれる。この規制は令和 2 年の個人情報保護法の改正によって設けられ、現在未施行であるが、施行された場合にはカバーされることとなる。従って、個人関連情報ではカバーされないことによって法令で対応すべき問題が発生した、また、そもそも個人情報保護法の改正において検討が不十分な課題があった等、個人情報保護法改正後のパーソナルデータの利用環境の変化、そして電気通信事業について規制することの合理的な理由が説明できないのであれば、電気通信事業法で規律する根拠を欠くと思料する。

○ 企業の自律性の確保と過度な介入によるイノベーションの阻害等（3.2.1.2（1）利用者情報の適正な取扱いに係る規律の対象）

報告書案では、「利用者の利益に及ぼす影響が大きい電気通信事業者が、信頼できる電気通信サービスを提供することができるガバナンス体制を整えていることは極めて重要であり、これら事業者に対しては・・・政府も関与する仕組みによって事業者自らによる取組を促進していく・・・」とある。また、「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考えられる。」とある。

しかしながら、企業の内部統制について政府が関与する仕組みを採用することについては、企業の自主性を優先すべきであり、政府に介入権限を付与することは、他の事業

規制法における規律との調和も踏まえ、慎重な検討が必要である。そして、これは利用者の利益に及ぼす影響の大きさによって企業への影響が異なるものではないことから、総務省の権限については、不当に企業の自律を侵すことのないようにすべきである。

また、利用者情報統括管理者については、「利用者情報の取扱いを経営レベルで全体的かつ横断的に監督する責任と権限を有する者として一定の要件を満たす者」が要求され、また、その脚注では「例えば、電気通信事業における利用者に関する情報の取扱業務に関する一定の実務経験等が考えられる。加えて、グローバル企業においては、企業集団全体の利用者に関する情報の管理者が兼務するケースも考えられる。」とされる等、役員レベルが想定されるような記載がある。総務省の関与如何によって、企業の自律的な運営への影響とイノベーションの阻害が生じかねず、過剰規制とならないようにする必要があると考える。

○ 利用者に関する情報の外部送信に関する規制の必要性（3.2.1.3 利用者に関する情報の外部送信の際に講じるべき措置）

報告書案では、「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り、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等も考えられる。」とある。

電気通信事業を営む者とは、電気通信事業者より広い概念ではあるものの、自社の情報を発信するウェブサイトを含む各種情報のオンライン提供やインターネット上のショッピングモールは利用者の需要に応ずるものでない限りこれに含まれないとされている。報告書案にある規制内容を見る限り、対象事業者であるか否かにかかわらず、利用者への影響は異ならない。対象事業者を限定する合理的理由はあるのか疑問であり、また、そもそも法人情報についてまで規律する合理的理由があるのか不明瞭である。

法人情報の保護につき合理的理由が認められない以上、広く個人に関する情報について規律する個人情報保護法において必要な範囲で規律を設けることが合理的な制度のあり方であり、別途検討されるべきものとする。現行法上の個人情報の定義、個人関

連情報に係る規制の沿革や、その際の議論を踏まえつつ、広く関係する主体で改めて議論をすべきものである。

○ 諸外国の規律に対する総合的な考察の欠如（2.2.2 ガバナンスに関する国際標準・諸外国の制度等）

報告書案においては、諸外国の規律について紹介がなされているが、電気通信に関する諸制度についての総合的な考察がなされておらず、我が国の法制度における対応が国際調和の観点から整合的に説明し得るのか等、疑問がある。

例えば、電気通信事業の規制に関しては、欧州では、e-privacy 規則案は欧州電子通信コード（EECC）の定義を踏まえているところ、OTT サービスの前提はウェブメールその他の個人間通信サービスであって、報告書案にあるような SNS、検索サービスではないものと思料する。また、その前提で電気通信データの秘密保護と処理規制を規定し、電子通信コンテンツと電子通信メタデータに区分して処理規制を設ける等、柔軟かつ具体的な規律が予定されている。加えて、いわゆるクッキー等の規制については、単に利用者に関する情報が外部に送信されることを懸念するものではなく、利用者の端末装置の処理蓄積機能の利用を含めて最新の技術動向を踏まえた規制が検討されている。

そして、電気通信事業の規制は、e-privacy 規則案のみならず、デジタル単一市場の構築を前提として、EECC による電気通信サービスの統一や、著作権指令、検索エンジン等を対象とするネットワーク・情報システムの安全に関する指令（NIS 指令）等によって、多角的な検討と規律が模索され、戦略的な政策の下に総合的な法制度が提案され、かつ議論が事業者にも公表されていることがうかがわれる。

デジタル社会においては、国際的な調和の観点が重要であるところ、我が国の電気通信事業や利用者に関する情報の保護を検討するに当たっては、諸外国の政策や法制度の総合的な考察を踏まえ、同じく総合的な考察を経ることが肝要である。例えば、個人情報保護法、特定デジタルプラットフォーム透明化法、会社法、独禁法、著作権法等の他の法令とともに、諸外国の制度と比べて合理性ある調和のとれた制度設計となるよう精査することが求められる。

○ その他

電気通信事業ガバナンス検討会は、当初非公開で行われてきた。報告書案を見る限り、その影響範囲は現在の電気通信事業法と比較にならないほど広範であるところ、デジタル社会においてはあらゆるサービスの提供において、電気通信役務に何らかの関連を有することが当然となる中で、報告書案も電気通信役務の多様化を前提としているにもかかわらず、影響範囲にある主体の意見を得る機会を逸するような検討プロセスを経たことは看過しがたい。

また、技術やサービスが日進月歩の分野においては、事業者による自主的な取り組みを促す仕組みを活用し、硬直的な一律の規制を設けることが必ずしも有効ではないところ、報告書案では、事業者による自主的な取組みが有効に機能していないこと、また、電気通信事業法のような業法において硬直的な規制を設けることが実効的な対策として有効であることの検証が示されていない。変化の速いデジタルの世界において、硬直的な業法を正面から適用すること自体、慎重な検討が必要であるはずであり、有効性の高くない政府介入の強化により事業者の負担が増大し、かえって利用者へのサービス内容が低下することを強く危惧をしている。少なくとも、影響範囲にある主体が自主的な取組みとして行っていることの有効性を踏まえ、事業者の意見も積極的に確認をしたうえで、利用者の保護にもバランスのとれた合理的な制度設計となるような丁寧な手続きをとることが必要である。

以上