

意見書

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

151-0053

東京都渋谷区代々木 1-36-1 オダカビル 6F

一般社団法人 日本インターネットプロバイダー協会

会長 久保 真

連絡担当者氏名：木村 孝

電話番号 03-5304-7511

電子メールアドレス info@jaipa.or.jp

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。

## 要旨

本報告書案は、電気通信サービスの多様化や仮想化技術の進化などの環境変化を踏まえ、電気通信事業法（以下「事業法」）が、従来の設備中心の規律のみで対応するには限界が生じている現状を直視するものです。2018年に発覚したケンブリッジアナリティカ問題はインターネットが「監視者」となっている一例であり、2021年に明らかになったLINE問題はグローバル企業による中央集権化等の証左であると考えます。これらを踏まえ、本報告書案では「国民が安心して利用することができる電気通信サービスの提供を確保することは、個人的法益だけでなく、社会的法益や国家的法益を支えている」と指摘した上で、新たに「情報」に着目した対策の必要性を訴えているのは非常に重要なことだと考えます。通信サービスへの国民の信頼確保は、日本の健全なデジタル社会の実現のために必要不可欠なものであり、報告書案の目指す事業法改正の方向性に大いに賛同します。

本報告書案で示された具体的な規律案には積み残された課題が存在しておりますが、まずはこの改正によりインターネット時代の「国民」の保護の礎を築き、今後はこれらが盤石なものとなるよう検討されることを望みます。例えば「利用者に関する情報の外部送信の際に講じるべき措置」の対象事業者が「電気通信事業者」及び「電気通信事業を営む者」に限定されていることなど、ユーザーの不安となる要素を徐々に取り除くことは、我々電気通信事業者だけでなく、インターネットを通じてサービスを提供するもの全てに共通する責務であり、これらを規律する法律は国民が「安心してインターネットを利用する」ために必要な措置ではないでしょうか。

電気通信事業法の目的は、電気通信サービス利用者の保護と通信への信頼の確保にあります。通信サービス環境が激変する中でこの目的を達成するためには、「事業者規制法」から「利用者保護法」へ転換すべきであり、このことを「今後の検討課題」として明記し、取り組んでいくことが必要だと考えます。

別紙様式

該当箇所	意見
全体	90年代後半からしばらくの間、インターネットはその普及と共に、それを利用するユーザーに様々な恩恵や希望を与

えてきたように思われます。もちろん今でも、我々が受ける恩恵は大きく、希望もなくはありません。

また、インターネットの普及は「グローバル化」を加速しました。海外旅行をより身近なものとし、e-mailは通信費用を誤差程度までに下げ、目つ地球の裏側でも瞬時に届くようになりました。またパンデミックの影響もあってオンライン会議なども普通になり、世界は小さくなっています。その恩恵を最も受けるのは「市民(ユーザー)」だと考えられていましたが、現状を見る限りでは、大企業(特にIT関連)だと思われます。

その大企業によってインターネットはどんどん中央集権化され、プライバシー情報の収集をより簡単にし、「解放されたはずのユーザー」は大企業に監視されるようになりました。実際、個々人のウェブページの利用履歴や、指紋や顔認証情報のデータがどのように利用されているのかをユーザーが知ることは簡単ではなくなりました。

本来のインターネットは、自律分散が基本であり、どこかが倒れてもそこ以外は影響を受けないように設計されています。しかし中央集権化した今のサービスでは、一事業者が停止すると数え切れないほどの人々に影響が出てしまうシステムへと変貌しています。

そして、Jennifer Granick氏が2015年の米国 Blackhatの基調講演でいみじくも語っているように、インターネットは「解放者」から「迫害者」に変わってきています。

文明が必ずしも人を幸福にするわけではないことを理解しているところではありますが、インターネットほど「白を黒にも変え、黒を白にも変える」力を持っているものは現状ありません。

我々ISPは「通信の秘密」等を守るという基本原則で、国民の信頼を得、インターネットの普及と維持、発展に寄与してきたつもりであり、今後も基本原則を守り続ける所存ではありますが、インターネットの自由を保持しつつ、ディストピアに変えないために、政府には最低限の関与をして頂

	<p>き、インターネットが国民の「解放者」であり続けられるよう励行されることを望みます。</p>
<p>P17 2.1.2 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</p>	<p>「ガバメントアクセス」という言葉が定義、説明なく用いられているため、定義、説明を追加していただければと思います。</p>
<p>P47 3.2.1.1 適正な取り扱を行うべき情報</p> <p>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、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（以下「利用者情報」という。）について、適正な取扱いを行うべき情報として位置づけることが適当である。</p>	<p>利用者情報の適正な取扱いに係る規律を導入することは、適切な提案と考えます。電気通信サービスを取り巻く環境変化や、LINE 問題などの課題を踏まえれば、このような規律の導入は通信の信頼の確保に不可欠な提案です。しかしながら、この規律の対象を、「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、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」に限定するのではなく、契約・登録の有無にかかわらず、特定の個人を識別しないものの、端末やブラウザを識別する端末等識別情報も含め、利用者に関する情報はすべて対象とすべきと考えます。3.2.1.1 には「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であると考えられる」とも記されており、この記述の通り、契約・利用登録せず、特定の個人を識別されない状態で通信サービスを使う利用者に関する情報についても適切な取扱いがなされるべきと考えます。</p>
<p>P48 3.2.1.2 利用者情報の適正な取扱いの促進</p> <p>(1) 利用者情報の適正な取扱いに係る規律の対象</p> <p>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ための配慮も必要であり、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</p>	<p>利用者利益の保護と通信への信頼性確保の観点からは、利用者 1000 万人以上の閾値で区切るのではなく、「全ての電気通信事業者」、「事業規模の大きい第三号事業者」へ非対称性なく適用されるのが適当と考えます。利用者の立場からすれば、事業者の規模にかかわらず、自分の情報が適切に扱われることが期待できなければ不安になります。中小電気通信事業者に対しては規律適用の猶予期間を設定する方法で配慮することが適当と考えます。</p>

<p>用することが適当であると考えられる。</p>	
<p>P49 脚注 69 「安全管理の方法」として、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、例えば、利用者がサービスの利用を判断するための情報提供として、利用者情報を保管する電気通信設備の所在国や当該情報を取り扱う業務を委託した第三者の所在国を公表すること等が考えられる。</p>	<p>一定規模以上の事業者には、利用者情報を保管するサーバーの所在国や、利用者情報を扱う委託先の所在国を公表することを義務付けるべきと考えます。今回の検討の出発点には、2021年3月に朝日新聞の報道で発覚したLINE問題があります。大量の利用者の情報が外国政府から合法的にアクセスできる恐れがあり、大きな批判を受けました。この問題は、国民が、安全保障上懸念のある国における利用者情報の管理に対して強い不信感を抱くことを明らかにしました。この点を踏まえれば、国名の公表が必要であると考えられます。一部報道で、公表は「国名」ではなく、「太平洋地域」などのエリアでも可能とすることが検討されていると報じられましたが、それでは安全保障上の懸念国であるかどうかはわからず、利用者がサービスを選ぶ上での判断材料になりうるものにする必要があると考えます。</p>
<p>P51 3.2.1.2 利用者情報の適正な取扱いの促進</p> <p>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）を実質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が該当する。</p>	<p>原案に賛同します。SNSは実質的に他人の通信を媒介するものであり、取り扱う情報量が多く、社会経済活動における不可欠性を有し、社会的・経済的に影響力を有するSNSは電気通信事業法における電気通信役務として規律の対象とすることが適当と考えます。ISPとSNSはその役割を共同して果たすことは、日本の利用者が安心してインターネットを基盤として活用していくために重要と考えます。</p>
<p>P52 3.2.1.2 利用者情報の適正な取扱いの促進</p> <p>（前略）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についても規律の対象とすることが考えられ、具体的</p>	<p>原案に賛同します。検索サービスは電気通信役務として規律の対象とすることが適当と考えます。</p>

<p>なサービスとしては検索サービスが該当する。特に、これら電気通信役務には、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から、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。</p>	
<p>P54 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</p> <p>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（略）</p>	<p>利用者がウェブやアプリを利用しようとする、アプリやウェブサイト等に設置された情報収集モジュールやタグ等により、利用者の意思によらずに、利用者の端末等識別情報が第三者に送信される問題は、利用者の通信への信頼を著しく損なう深刻な問題です。ケンブリッジアナリティカ問題で指摘されたように、このように集められた利用者の情報は、使われ方によっては、個人の権利利益を侵害するだけでなく、社会や国家の安全の脅威にもなることから、このような「外部送信」に係る規律は通信の信頼の確保に不可欠な適時・適切な法改正の提案であると考えます。しかし、適用対象には問題があると考えます。適用対象は「電気通信事業を営む者」に限定するのではなく、利用者の情報を外部送信するためのタグを設置している全てのウェブサイトやアプリ事業者とすべきではないでしょうか。利用者の立場にたてば、通信サービスを利用するたびに自分の閲覧履歴や購買履歴などを外部の、どこの誰かも分からない相手に送信してしまうことは恐ろしく、通信への不安を抱かせることと思います。利用者にとっては、通信サービスを利用する際の自分の情報は、「通信の秘密」と同様に重い意味をもつものですので、本来、通信の秘密の規律と同様に、すべての人、法人に適用すべきと考えます。</p>
<p>P54 （前項つづき）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</p>	<p>前述のように、外部送信に係る規律の導入に賛同します。利用者に与える選択の機会については、原則「利用者の同意取得」とし、「通知・公表」や「オプトアウト措置の提供」等はあくまで補助的手段とすべきだと考えます。単なる「通知・公表」ではウェブサイトのプライバシーポリシー等に説</p>

<p>保できるようにすること等も考えられる。</p>	<p>明を記載しておけば済むことにはなりますが、これでは利用者にとって、自分の情報の提供の可否を選択したり拒否したりすることが難しくなってしまいます。ウェブサイトを開覧する際に、プライバシーポリシーから読み始める利用者は決して多くないと考えますので、プライバシーポリシーの説明方法(表現・ディスプレイ方法)についても今後検討を重ね、利用者にわかりやすい表示方法にて情報提供されるべきだと考えます。また、たとえプライバシーポリシーの記載に気づいたとしても、そのサービスを使い続ける必要がある場合、利用者が自分の情報送信を選択や拒否することができるなど、自分の情報をコントロールする上で現実的な方法が今後は提供されるよう検討すべきではないでしょうか。例えば、プライバシーポリシーに外部送信先の事業者の URL が記載されている場合、そこをクリックしただけで簡単にオプトアウトができるよう工夫されるべきだと考えます。</p> <p>(なお、今回の外部送信規律について議論してきた総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会」の「中間とりまとめ」には「電気通信事業法等における規律の内容・範囲等について、e プライバシー規則(案)の議論も参考にしつつ、cookie や位置情報等を含む利用者情報の取扱いについて具体的な制度化に向けた検討を進める」と記載されています。EU の e プライバシー規則(案)では、同意を取得することを原則としています。国際的な動向を把握しつつ、日本国民にとっても有益な制度となるべきだと考えます。)</p>
<p>P57 3.2.2.1 設備の多様化に対応した規律の見直し</p> <p>(2) 電気通信事故の原因究明等に関する今後の配慮事項</p> <p>将来的には、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外部から提供される場合において当該機能の提供に対して電気通信サービスの確実かつ安定的な提供に必要な技術基準等の検討や、電気通信事故等の際には、必要に応じて報告徴収等の制度を通じて当該コア機能等の提供者からも原因の究明や再発防止</p>	<p>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コア機能等を提供する場合は、事故等の報告義務を課すべきと考えます。このようなコア機能を提供するクラウド事業者は実質的には電気通信事業者と同様の社会的な機能を果たしており、本来であれば電気通信事業者としての登録・届出の対象にすべきと考えますが、クラウドに絡む事故が増えている現状を考慮すれば、まずは事故報告義務を課することが急がれると思います。なお、本報告書の55ページでは「仮想化技術や自動オペレーション技術等の進展により、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現実のものとなってきている。多様な事業者による仮想化技術等を活用して提供される設備や機能の活用によって設備の一</p>

<p>に向けた協力を求められるような環境を構築していくことが望まれる。</p>	<p>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、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」と問題意識を記載し、さらに、直前には「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。」とも記載しています。よって事故報告等の義務が「今後の配慮事項」とされてしまうのは整合性に欠けると考えます。クラウドはデジタル時代の基本的な社会基盤であり、とりわけコアネットワーク機能を提供するクラウド事業者への事故報告義務化を早急に行う必要があると考えます。</p>
<p>P59 3.2.2.2 事業者間連携によるサイバー攻撃対策</p> <p>サイバー攻撃に予め備えるため、この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環境を整備するとともに、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ある。</p>	<p>複雑化・巧妙化したサイバー攻撃等に適切に対処するために、DDoS 攻撃などの攻撃元、指令元、攻撃先情報等について ISP 事業者間の連携協力を促進する仕組みが可能になると、ユーザーを攻撃から守るだけでなく、インターネットの安定的な運用という面からも通信事業者にとって有益であると考えます。</p>
<p>P63 第4章今後の検討課題</p>	<p>「今後の検討課題」の中に、電気通信事業法を、「事業者規制法」から「利用者保護法」に性格を変えていく必要があることを追記すべきだと考えます。報告書案には、通信サービスを巡る環境が大きく変化する中で、電気通信事業法の重要な目的である、通信サービス利用者の保護と通信への信頼の確保が現状では十分に達成することができなくなっている危機感が随所にみとれます。これまでは、回線設備を保有する少数の電気通信事業者を規制することでこの目的を達することができたかもしれませんが、第三号事業者の影響力が増し、仮想化技術によって回線設備を自らはもたないまま、電</p>

	<p>気通信サービスの提供を行う事業者が登場している中、今のままでは法目的を達成できません。「規制の断片化」を招かないためにも、利用者がどのような通信サービスを受けるのかに着目し、そのサービスを提供する事業者に対し、利用者保護の観点から規制をかけていくことが合理的と考えます。</p>
<p>P66          例えば、日 EU 間では、日 EU・ICT 政策対話等、二国間では、インターネットエコノミーに関する日米政策協力対話等、また、多国間の枠組みを 活用するなどして、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ことが期待される。</p>	<p>国連が主催するインターネットガバナンスフォーラムについても、国際連携の主たる対象の一つとして連携することをお願いしたいと思います。</p>