

プラットフォームサービスに関する研究会の検討アジェンダ

IoT の普及・進展に伴うプラットフォームサービスの拡大に係る検討を行う背景

- IoT の普及・進展により、オンライン上ではあらゆるモノが大量のデータとして流通し、クラウドにビッグデータとして蓄積されるとともに、AI により解析された結果が現実社会にフィードバックされ、様々な社会的課題を解決する本格的な「データ主導社会 (Data Driven Society)」の実現が志向されている。
- こうした中、商品・役務のデジタル化によって、オンライン販売や、ソーシャルネットワーキングサービス (SNS) など様々なプラットフォームサービスが提供される一方で、その利用者数の飛躍的増大に伴い、プラットフォームサービスを展開する事業者が大量の利用者情報を収集・蓄積し、これを活用している現状にある。
- EUでは、その域内でのデータ活用・流通を促進する目的と、ビッグデータ時代においてデータ収集・活用が本格化することによるプライバシー侵害の不安を払拭する目的 (基本権としての個人情報保護の枠組みの強化) という両面を主軸にした一般データ保護規則 (GDPR: General Data Protection Regulation) が制定され、2018 年5月に施行されている。
- また、EUでは、新たなインターネットベースのサービスの進展に伴う通信分野でのプライバシー・個人情報 (以下「プライバシー等」という。) の保護を拡充するため、通信の秘密等の適用対象を従来の通信サービス (traditional electronic communication service) を提供する事業者に加え、ウェブメールや SNS などの OTT の通信サービス (Over-the-Top communications services) に適用を拡大する e プライバシー規則 (ePR: ePrivacy Regulation) 案の策定作業が進められており、また、米国のカリフォルニア州やアジアの一部でもこれに呼応する動きが見られる。
- 併せて、EU では eIDAS 規則 (The Regulation (EU) N° 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market) を定め、eID を用いる電子認証や電子署名を含むトラストサービス普及のための環境整備を図っている。

- さらに、EU では、オンライン上のフェイクニュースや偽情報対策が喫緊の課題であるとして、ハイレベル専門家グループを欧州委員会に設置(2018年1月)し、検閲的な措置ではなく、利害関係者が協力することで社会としての耐性を向上させるべきとする旨の答申を提出した。これを受け、欧州委員会は「オンライン上の偽情報への対処：欧州のアプローチ」と題する政策文書(報告書)を公表(2018年4月)し、プラットフォーム事業者、広告事業者等を含むステークホルダーが集まり、フェイクニュースや偽情報に対応するためのプラットフォーム事業者の行動規範(Code of Practice)の策定を求めた。
- 他方、我が国の電気通信事業法では、電気通信事業者が役務提供に当たって遵守すべき通信の秘密の保護を厳格に規律するほか、個人情報の保護に関する法律(以下「個人情報保護法」という。)の改正を踏まえた「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」(以下「ガイドライン」という。)により、電気通信事業者が遵守すべき個人情報の取扱いについて示しているが、今後、国際的なプライバシー等の保護の潮流との制度的調和を考慮しつつ、オンライン上のデータ活用・流通の促進とプライバシー保護の両立を図る観点から、プラットフォームサービスに係る利用者のプライバシー保護(通信の秘密の保護を含む。)について議論する必要があると考えられる。
- また、プラットフォーム事業者が発行するIDによる認証が増えつつある中で、我が国においてもより利便性が高く、かつセキュリティ面の機能が強化された認証基盤の構築が重要となる。さらに、国際的な潮流を把握し、我が国のトラストサービス(利用者認証、タイムスタンプ等)の在り方についての議論も必要と考えられる。
- そこで、本「プラットフォームサービスに関する研究会」においては、今後の本格的な「データ主導社会」への移行を見据え、電気通信事業及びプラットフォームサービスを取り巻くプライバシー保護(通信の秘密の保護を含む。)やトラストサービス・オンラインニュース配信事業などに関し、今後の市場動向や諸外国のプラットフォームサービスに係る政策動向を踏まえ、現状の課題・論点を抽出し、次の点に留意しつつ、これらへの対応の在り方について検討することとする。
 - プラットフォームサービスは社会基盤として重要な役割を果たしており、ユーザの視点から、適正な運営を確保する必要があること
 - 一方で、プラットフォームサービスは自由な情報の流通の促進に大きな貢献を果たしていること
 - 自由なビジネス環境の実現を通じたイノベーションの促進と適正なユーザ

の利益保護のための枠組みとのバランスを確保すること

第1. 利用者情報に関する取扱いについて

1. 検討対象とするプラットフォームサービスの範囲の捉え方

(1) プラットフォームサービスの分析のための射程

(プラットフォーム事業者の台頭)

近時、デジタル化の急速な進展に伴ってもたらされる、モジュール化、ソフトウェア化、ネットワーク化により、企画・調達・製造・販売といった各業務・工程が連鎖的に繋がり最終的な価値を生み出す既存のバリューチェーン構造から、バリューチェーンを構成する各要素の分離が進み、業種の垣根を越えた連携や統合が進展する等の構造変化が生じている。

このような状況下で、業種横断的なプラットフォーム領域を形成し、アプリケーション等の様々なサービスを提供するサプライヤー及びそれに伴い様々な選択肢を享受できる利用者双方が利用する基盤を提供する事業者(以下「プラットフォーム事業者」という。)が市場プレゼンスを増大させている。その業態は、e コマース(電子商取引)、検索エンジン、SNS、アプリストア等のサービス形態の多様化に伴い、水平統合、垂直統合若しくは垂直分離又はそれらの混合形態が窺えるものとなっている。

プラットフォーム事業者の提供するサービスを見ると、電気通信事業法に根拠を持つ、従来からの電気通信役務と整理できるものをサービスの1つとして提供している電気通信事業として整理できる場合や、電気通信事業として整理ができないものの、外形的には電気通信役務に類似したサービスを提供している場合又はそれらの混合形態の場合があり、極めて複雑な態様となっていることが多い。

(プラットフォームサービスの分析)

以上の観点を勘案し、プラットフォームサービスの射程を考えるに当たっては、簡便のため、①端末(デバイス)、②通信ネットワーク、③プラットフォーム及び④コンテンツ・アプリケーション(データ・流通)の4つの階層(レイヤ)・カテゴリー(以下「レイヤ」という。)に分け、それぞれのレイヤを相互に関連付けて分析することが考えられる。

このようなレイヤ分析の手法においては、あるレイヤから別レイヤへの上下進出や連携を把握することが肝要となる。すなわち、利用者サイドにおけるサービスの選択肢が広がり利便性が向上する反面、プラットフォーム領域でサービスの独占・寡占化が進展し、利用者情報を大量保有することにより更に

独占・寡占化が進み、その市場支配力を「てこ」として、他のレイヤに支配力を行使することも考え得る。その際に、プラットフォーム事業者が自ら電気通信回線設備を保有することにより、電気通信事業者と隣接領域にあるネットワークレイヤに拡大し、プラットフォームレイヤのドミナント性がネットワークレイヤに与える影響をネットワークに係る規律の問題として捉えることも考慮要素になり得る。逆に通信ネットワークの独占性・寡占性を「てこ」にプラットフォームやコンテンツ・アプリケーションレイヤに支配力を行使する場合も考慮対象となり得る。

(検討事項)

このように、プラットフォーム事業者が各レイヤにまたがって利用者情報を活用し、水平統合、垂直統合等の多様な業態によりサービスを提供している現状について把握した上で、提供している電気通信役務を含むプラットフォームサービスや電気通信役務に類似したサービスを分析の射程とし、電気通信事業者が提供するサービスとの比較において、これらサービスに課されるべき規律等について、次の点に留意して検討する。

- プラットフォーム事業者の個別のビジネスモデルの相違
- プラットフォーム事業者における自主的な利用者保護の取組状況

《参考》

○ これまでの政府文書等におけるプラットフォームの定義

- 「複数のネットワーク・端末をシームレスにつなげ、様々なアプリケーションを提供しやすくするための共通基盤」
(ユビキタスネット社会におけるプラットフォーム機能の在り方に関する研究会(2005年))
- 「物理的な電気通信設備と連携して多数の事業者間又は事業者と多数のユーザー間を仲介し、コンテンツ配信、電子商取引、公的サービス提供その他の情報の流通の円滑化及び安全性・利便性の向上を実現するサービス」
(通信・放送の総合的な法体系に関する研究会(2007年))
- 「通信レイヤー上でコンテンツ・アプリケーションを円滑に流通させる機能」
(通信プラットフォーム研究会(2009年))
- 「ICTネットワーク、とりわけインターネットにおいて、多数の事業者間ないし多数の事業者とユーザー間を仲介し、電子商取引やアプリ・コンテンツ配信その他の財・サービスの提供に必要となる基盤的機能」
(情報通信白書(2012年版))

○ EU文書(「欧州のためのオンライン・プラットフォーム及びデジタル単一市場の機会及び挑戦」)における定義

- 総括する定義をせず、オンライン・プラットフォームの例と共通する特徴のみを示している。
- 例示：
オンライン広告、検索エンジン、ソーシャルメディア、アプリケーション配信プラットフォーム、通信サービスなど。
- 特徴：
 - (1) 大規模なデータの収集、処理、編集により新たなビジネスを創出し、新たな市場を作り上げる能力を有する。
 - (2) 多面市場で事業を行うが、各市場におけるコントロールの程度は様々である。
 - (3) 「ネットワーク効果」による便益を受ける。
 - (4) 情報通信技術を利用し、瞬時かつ容易に利用者に到達する。
 - (5) データ収集等の重要価値の利用、戦略的依存の構築等で、デジタル分野の価値創出において重要な役割を担う。

2. プラットフォーム事業者が保有する保護すべき利用者情報の分類及び範囲

(1) 利用者情報の分類及び比較

(通信の秘密・プライバシー保護)

電気通信事業法第4条において通信の秘密を保護する趣旨は、通信が人間の社会生活にとって必要不可欠なコミュニケーションの手段であるため、憲法第21条第2項の規定を受けて表現の自由を実効あらしめるとともに個人の私生活の自由を保護し、個人生活の安寧を保障(プライバシーの保護)することにある。そして、通信の秘密の範囲は、通信内容のみならず、通信の日時、場所、通信当事者の氏名、住所・居所、電話番号などの当事者の識別符号、通信回数等これらの事項を知られることによって通信の意味内容が推知されるような事項全て(通信の構成要素)を含む。電気通信事業は、通信の秘密と直接関わる事業であって極めて高い公共性を有しており、また、プライバシー保護を必要とする情報を取り扱うことも想定されることから、そこで取り扱われる利用者情報を保護する必要性は大きい。このため、電気通信事業者が取り扱う利用者情報については、電気通信事業法第4条その他の関連規定並びにプライバシー保護の観点を踏まえて、電気通信事業者に対し、できるだけ具体的な指針を示すことにより、その範囲内で自由な流通を確保して電気通信役務の利便性の向上を図るとともに、利用者利益保護の実現を確保している。

他方、プラットフォームサービスが多様化し、かつ、その重要性が増す中で、現行電気通信事業法の規律が及ばない国外のプラットフォーム事業者や、国内事業者であっても一部の規律の適用が除外される(電気通信事業法第3条及び第4条を除く。)プラットフォーム事業者が、プラットフォームサービスの一部として電気通信役務又は電気通信役務に類似したサービスを提供し、さらにそれらサービスを提供する過程で収集・蓄積した大量の利用者情報の規律の在り方についても検討を要すると考えられる。

(検討事項)

そこで、電気通信事業者又はプラットフォーム事業者が①電気通信役務(電気通信役務に類似するサービスを含む。)の提供において取得・保存する情報、②電気通信役務に付随するサービスの提供において取得・保存する情報、③電気通信役務及び電気通信役務に付随するサービスと無関係なものに起因して取得・保存する情報、に分類し、現行法若しくはガイドラインの適用があるもの又は現行法若しくはガイドラインの適用のないものを比較しながら、

通信の秘密・プライバシー保護の在り方について検討する。その際、利用者情報の利活用促進の観点を踏まえるものとする。

(2) プラットフォーム事業者が収集・蓄積・利用する利用者情報の保護の対象範囲等

(ネットワーク効果・両面市場と利用者情報の保護)

レイヤを使った分析アプローチによる場合、プラットフォームは、ネットワークとコンテンツ・アプリケーションとの間を繋ぐ共通的な機能を有するため、各レイヤの分離が促される結果、垂直統合する場合と比較してコンテンツ・アプリケーションを機動的に提供できることとなる。このため、ネットワーク効果(利用者が増加すればするほどサービスの価値が高まる経済原理)が働き、コンテンツ・アプリケーションが多様となることに伴い利用者数が増加し、その結果、サービス価値がより増加するとのシナジーが生まれることとなる。例えば、検索連動型広告に見られるように、プラットフォーム上では、利用者(ユーザ)は無料でサービスを利用できる一方、企業は広告料を支払うことによりユーザに対し自社の商品をPRするといった両面市場(Two sided market)のモデルが適用されることにより、利用者情報を収集・蓄積し、かつ利用するインセンティブ(誘因)が働きやすい。

(検討事項)

こうしたネットワーク効果を念頭におけば、上述のシナジーを意図してプラットフォーム事業者が利用者情報を収集・蓄積し、かつ利用するインセンティブ(誘因)が働くこととなるが、これらの情報のうち、保護対象とすべき利用者情報の範囲の捉え方や、ユーザの受忍限度等の観点からみたプライバシー保護の在り方について検討する。特に、電気通信事業者が保有する利用者情報と比較して異なる扱いをする妥当性についても検討する。

3. 国際的なプライバシー等の保護の潮流との制度的調和

(1) 保護の仕組み

(GDPR における利用者情報の保護)

EU では、デジタルサービスやコンテンツが EU 域内の国境を越えて自由に流通する「デジタル単一市場(Digital Single Market)」の構築を政策目標として、GDPR を始めデータ保護法制の整備を進めている。

GDPR は、端的には個人データの取扱い(処理)と移転を規律するものである。具体的には、個人(自然人たるデータ主体)の権利保護を明確化するため、個人データを識別された又は識別され得る自然人に関するあらゆる情報(any information)とし、その取扱いは個人データに係る全ての操作に関して適法性、公正性及び透明性が求められる。また、地理的適用範囲(域外適用を含む。)については、①個人データの取扱いが欧州経済領域(EEA: European Economic Area)内における管理者・処理者の拠点(establishment)の活動に関連して行われるもの、また、EEA 内に管理者・処理者の拠点がなくても②EEA 内のデータ主体に物品・サービスを提供するもの、③EEA 内における個人の行動の監視については、EEA 内外を問わず GDPR の適用対象とされる(②及び③では、EEA 内の代理人(representatives)を指定)。また、データ保護指令下には存在せず GDPR において新しく導入されたものとして注目すべき制度として行動規範(Codes of Conduct)がある。

(e プライバシー規則(案)における利用者情報の保護)

GDPR に続き、新たなインターネットベースのサービスの進展に伴う通信分野でのプライバシー等の保護を拡充するため、通信の秘密等の適用対象を従来の通信サービス(traditional electronic communication service)を提供する事業者に加え、ウェブメールや SNS などの OTT の通信サービス(Over-the-Top communications services)に適用を拡大する e プライバシー規則(ePR: ePrivacy Regulation)案の策定作業が進められている。

GDPR の保護対象は全ての個人データ(all personal data)として、個人データ保護の権利(the right of personal data)を規定するのに対して、ePR 案の保護対象は個人データか否かを問わず(personal data or non-personal data)、電子通信とデバイスにおいて統合された情報(electronic communications and the integrity of the information on one's device)とし、通信のプライバシーと秘密の権利(right to the privacy and confidentiality of communication)を規定しようとするものであり、地理的適用範囲については、EEA 内外の事業者を問わず、

EEA 内でのサービス提供や使用があれば規制対象となる(拠点が無い場合は代理人を指定)。

(米国における利用者情報の保護)

米国ではEUの動きに呼応するように、連邦レベルでは包括的な保護法制が存在しないものの、州法レベルでは複数の法令が存在し、例えば、最近ではカリフォルニア州消費者プライバシー法(CaCPA: The California Consumer Privacy Act of 2018)が成立し、同法ではカリフォルニア州に拠点のない事業者も規制対象(域外適用)となる可能性がある。この他、州ごとではなく包括的な連邦法を志向する動きも見られる。

(多国間における利用者情報の保護)

OECD では、1980 年に「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」が採択され、附属文書である「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」に OECD8 原則と総称される基本原則が示されている。本勧告は 2013 年に改正され(同原則については改正されていない)、2018 年からは、2013 年の改正から5年を契機として加盟国における履行状況のレビューが行われる予定である。

また、欧州評議会(Council of Europe)では、1980 年に「個人データの自動処理に関する個人の保護のための条約(ヨーロッパ第 108 号条約)」が採択された。現時点で我が国は適用を受けるものとはなっていないが、プライバシー等の保護を拡充する動きがあるなど、多国間においてもプライバシー等の保護を拡充する動きが見られる。

(検討事項)

こうした国際的なプライバシー等の保護に関し、各国の前提となる考え方・法制度の機能等にも留意した上で、その潮流との制度的調和について、グローバルな市場環境に即した政策対応の在り方を検討する。

4. 法令の適用、運用・執行の在り方

(1) 法令の適用、運用・執行上の差異

(電気通信事業者に対する現行のルール)

我が国の電気通信事業法では、電気通信事業者が役務提供に当たって、遵守すべき通信の秘密の保護を厳格に規律するほか、個人情報保護法の改正を踏まえたガイドラインにより、電気通信事業者が遵守すべき個人情報の取扱いを示している。

電気通信事業法では、「利用者の利益を保護」するため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ための規定(第3条及び第4条)、電気通信事業者の電気通信役務の提供方法が不適切なため、利用者の利益を阻害している場合、業務の方法を改善することができる(業務改善命令)規定が存在する(第29条)。このほか、電気通信事業法の施行に必要な限度において、電気通信事業者に対する報告及び検査の行使が認められている(第166条)。

また、ガイドラインは、電気通信事業法で定義する電気通信事業者に係る個人情報の保護に関する考え方を示したものであり、個人情報保護法に基づく監督権限については、同法第44条の規定により、電気通信業については総務大臣に報告及び立入検査の権限が委任されている。

(プラットフォーム事業者に対する現行のルール)

一方、プラットフォーム事業者が保有する利用者情報のうち、外形的には電気通信役務に類似したサービスを提供しているものの、電気通信事業として規律を適用できないものや、電気通信役務とは無関係に収集・蓄積されたものについては、電気通信事業法で定める通信の秘密の保護規定やガイドラインの適用がないのが現状である。

また、電気通信設備を国外のみに設置する者であって日本国内に拠点を置かない者(設備を国外のみに設置し日本国内に拠点を置かずにプラットフォームサービスを提供する者を含む。以下同じ。)については、電気通信事業法の規律は及ばず、現状では個人情報保護法で規定する域外適用や外国当局との執行協力の規定がある。

(検討事項)

このとき、プラットフォーム事業者等がサービスを提供する場合には、通信の秘密やプライバシー保護について、現行の電気通信事業法の規律が適用されない(日本国内に拠点を置かない事業者であることから規律が及ばない又は日本国内に拠点を置く事業者である場合で一部の規律の適用が除外される(電気通信事業法第3条及び第4条を除く。))ことにより、同プラットフォーム事業者と同等のサービスを提供する電気通信事業者との間で運用・執行に差異が生ずる非対称性について改善を図るとした場合、どのような政策対応が求められるか、次の点を考慮して、今後の方向性を検討する。

- 電気通信事業法における通信の秘密の規律の在り方
- ハードロー的アプローチやソフトロー(自主規制・共同規制等)的アプローチなどのルールの適用方法・アプローチの在り方
- 国外のプラットフォーム事業者による国内の消費者対応の在り方

(2) 国際協調の在り方

(検討事項)

(1)に関連して、今後も利用者情報を大量に収集・蓄積し、これらを利用者が存在する場合、国際的な潮流の中でプライバシー等の保護の体制が整備され、保護内容が拡充される中で、オンライン上のデータ活用・流通の促進とプライバシー保護の両立を図る観点から、我が国として求められる政策対応について検討する。

第2. トラストサービス等の在り方

(ID 連携・データ共有・活用の促進)

グローバルなプラットフォーム事業者が提供する ID 認証システムを活用して様々なサービスを利用できるようにする「ID 連携(異なる事業者間の認証連携)」が進展しているが、ID 連携に伴い行動履歴等のパーソナルデータも連携・共有・活用されることで当該プラットフォーム事業者の競争力がさらに強化されている面がある。

(検討事項)

利便性の向上、信頼性の確保、競争力の強化等の観点から、我が国の通信事業者を含めた多様な事業者による ID 連携・データ共有・活用を促進するための環境整備について検討する。

(トラストサービスの在り方)

また、近年のIoTの爆発的な普及等に伴い、サイバー空間と実空間の一体化が加速的に進展しており、実空間での様々な活動がサイバー空間に置き換わる中で、その有効性を担保するためには、サイバー空間の安全性や信頼性の確保がますます重要な課題となっている。

(検討事項)

そのためには、オンラインでのやりとりにおいて、通信の相手先となる人や組織の正当性の確認や認証にとどまらず、ネットワークに繋がるモノの認証やネットワーク上を流れるデータの完全性(Data Integrity)の確保等も求められることから、それらを実現する我が国のトラストサービス(電子署名、利用者認証、タイムスタンプ等)の在り方について、EUにおける eIDAS 規則の制定等の動きもある中、国際的な相互運用性の確保、プラットフォーム事業者によるIDを活用したサービスとの関係、トラストサービスの実現に要するコスト等の観点も踏まえ、検討する。

具体的には、次のような論点について検討する。

(1) 利用者認証の在り方

様々なサービスを連携して利用する際の利用者確認の基盤として、我が国の電子署名法においては規定されていない電子証明書による利用者認証に関する規律の在り方について検討する。

(2) タイムスタンプの在り方

電子データがいつ存在し、改ざんされていないかを証明するためのタイムスタンプに関して、現状、我が国では民間認定制度の下で一定の利用が進んでいるところ、欧州の eIDAS 規則等の動向を踏まえた法制化を検討する。

(3) 法人に対する認証の在り方

法人に関する認証について、我が国では「商業登記に基づく電子認証制度」や「電子委任状法」といった制度が存在するところ、EU の eIDAS 規則においては法人に対する認証(e シール)が規定されていることも踏まえ、国際的な相互運用性等の観点から考慮すべき事項について検討する。

(4) サーバ証明書の在り方

ウェブサイトの信頼性を証明するために利用されるサーバ証明書に関して、EU の eIDAS 規則においては当該証明書を発行する認証局について規律しているところ、我が国におけるサーバ証明書に係る制度化を検討する。

(5) その他

上記のほか、IoT 時代におけるモノの認証や、EU の eIDAS 規則において規定されている事項(送受信者の識別とデータの完全性等を保証する e デリバリー、電子署名の検証サービス、電子証明書をサーバで管理するリモート署名等)を踏まえた国内におけるトラストサービスの在り方について検討する。

第3. その他

1. オンライン上のフェイクニュースや偽情報への対応

(EU の政策手段)

フェイクニュースや偽情報の問題は、ボットや閲覧者の嗜好に合わせた広告表示技術を通じた拡散により、年々深刻化しており、我が国においてもこれらに対する対策が課題となっている。

フェイクニュースや偽情報の対応に関し、EU では、2018 年4月に欧州委員会 が公表した政策文書の中で、今後の活動計画として、同年7月までにプラットフォーム事業者などが参照できる行動規範(Code of Practice)の策定を求め、その後、行動規範の効果測定などの検証を年内に行い、その検証結果が不十分な場合には規制の導入を含む更なる行動を採ることとしている。

(検討事項)

そこで、EUにおける政策手段を参照しつつ、プラットフォームサービスにおける利用者利益の保護の観点から、次の点に留意してフェイクニュースや偽情報情報への対応について検討する。

- ユーザリテラシーの向上及びその支援方策
- 情報内容の自浄メカニズム
- 表現の自由への配慮