

電気通信事業ガバナンス検討会 検討の方向性(案)

令和 3 年 9 月 15 日
電気通信事業ガバナンス検討会
事 務 局

- 情報通信技術の進展・サービス構造の変化等、通信サービスの提供環境の変化により、情報の漏えい・不適正な取扱い等^(※)のリスク、通信サービス停止のリスクが高まりつつある。社会における通信サービスの重要度が向上している中で、情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービスの停止は、多様な**個人的法益**・**社会的法益**・**国家的法益**の侵害につながるおそれ。

(※) 提供先に対するリスク評価が不十分な状態で情報を不適切に外部提供する場合、通信の秘密やプライバシー性の高い情報を不適正に取り扱う場合等

通信サービスの提供環境の変化

- ・情報通信分野における**技術の進展**(ネットワークの仮想化(ソフトウェア化)等)
- ・**サービス構造の変化**(クラウドの活用によるネットワーク構築、関与するステークホルダーの増加・複雑化等)
- ・**サイバー攻撃の複雑化・巧妙化**(DDoS攻撃、不正アクセス等)
- ・**経済活動のグローバル化**(国外への開発委託(オフショアリング)、多様なベンダー製品の使用、国外のデータセンターの活用等)の進展
→ サプライチェーンリスクや外国の法的環境による影響等のリスク

情報の漏えい・不適正な取扱い等のリスク・通信サービス停止のリスクの高まり

通信サービスの重要度の向上

- ① **通信サービス利用の一層の浸透**(大量のデータの収集・蓄積による利用者情報の重要性の向上)
- ② **通信サービスの社会経済活動・国民生活の基盤としての役割の高まり**
- ③ **通信サービスの自由な情報発信や多様な情報収集手段としての役割の高まり**(健全な民主主義社会を実現するための基盤化)
- ④ **通信サービスの国家安全保障上の役割の高まり**(グローバルレベルでの国家間・企業間等における対立や競争激化)

情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービスの停止が生じた際の影響は大きくなっており、

個人的法益・**社会的法益**・**国家的法益**の侵害につながるおそれ

- ① **ユーザのプライバシー侵害の深刻化のおそれ、要人に関する情報の悪用等による国家安全保障上の脅威**
- ② **多様な社会経済活動や国民生活の確保に大きな支障を生じるおそれ、ひいては、デジタル社会の実現が停滞するおそれ**
- ③ **ユーザの自由な情報発信や知る権利の侵害のおそれ、健全な民主主義システムに影響を与えるおそれ**
- ④ **機密データ等の窃取による国家安全保障上の脅威、サイバー攻撃による政府機関や重要インフラの機能停止**

- 電気通信事業を取り巻く状況の変化に伴い、**情報の漏えい・不適正な取扱い等や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るおそれ。

1. 個人的法益

- ✓ 情報漏えい等の防止によるユーザのプライバシーの保護
- ✓ 通信サービスの円滑な提供を通じた、ユーザの利便性の確保
- ✓ ユーザによる自由な情報発信や知る権利の保障

2. 社会的法益

- ✓ 多様な社会経済活動や国民生活の確保、ひいてはデジタル社会の実現
- ✓ サイバー犯罪による経済的損失の防止
- ✓ 健全な言論環境の確保（社会の分断の回避）
- ✓ 通信サービスに係る制度そのものに対する信頼の維持

3. 国家的法益

- ✓ 健全な民主主義システムの確保
- ✓ 要人に関する情報の悪用の防止
- ✓ 機密データ等の窃取の防止
- ✓ サイバー攻撃による政府機関や重要インフラの機能停止の防止

- 上記の保護法益を確保するためには、**情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクに適切に対処することが急務。**

⇒ 情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクに適切に対処するために、**リスク管理^(※)を強化することが必要。**

(※)リスク管理: リスクを把握・評価・分析することにより、情報の安全管理や通信設備の安全・信頼性確保等のための具体的な対策を措置

- また、これらのリスクに対するユーザの不安・懸念等も高まっており、**事業者によるリスクへの対処状況等について、ユーザからの情報開示や説明への期待**に向けた対応も求められる。

⇒ **利用者利益を保護する観点から、情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクへの対処状況についてのユーザへの説明・情報開示の推進が必要。**

- **リスク管理を適切に機能させるための体制の整備、ユーザへの説明・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、**情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクを低減させ、上記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」の在り方を検討する必要がある。**

基本的な考え方(案)

- 電気通信事業は、デジタル社会における基幹的・中核的なインフラを構成しているところ、サービスの提供構造の多様化、グローバル化の進展等の事業を取り巻く状況の変化により、情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス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るおそれがある。
- 従って、電気通信事業の円滑・適切な運営を確保することが一層重要になっており、「電気通信事業ガバナンス」(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)の在り方について検討を行うことが必要。
- 「電気通信事業ガバナンス」については、前述の状況変化により、単独の事業者による適切な確保が困難になってきていると考えられることから、「①事業者の内部統制によるガバナンス」を「②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進める。
 - ①**事業者の内部統制によるガバナンス**・・・電気通信事業の運営に当たっての、経営者による組織の規律・管理体制やマルチステークホルダー(利用者、株主や政府等)に対する説明責任(アカウントビリティ)等、事業者の内部統制による規律
 - ②**社会全体の仕組みによるガバナンス**・・・上記①の事業者における内部統制の自律的な発揮を確保・促進するための、政府による規制を含む指針・ルール等の社会全体の仕組みによる規律

【参考】

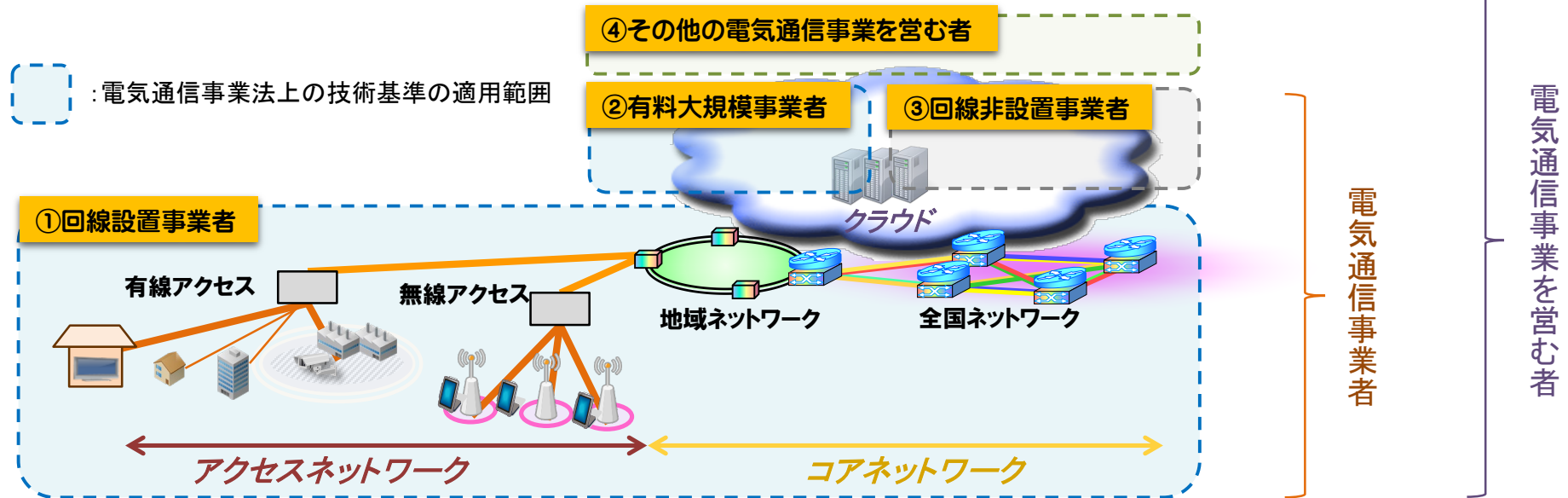
- 「ガバナンス」とは、一般的に、企業等の組織体における「内部統制(統治・支配・管理)」、又は、「内部統制(同左)のための機構や方法」を意味する。この他、「健全な企業経営を目指す、企業自身による管理体制」、「ステークホルダー(顧客、株主等)が企業活動を監視する仕組み」、「企業経営者が自らの企業をどのように規律するか、という問題」、「企業が説明責任(アカウントビリティ)を果たすための仕組み」等の考え方もある。また、「ガバナンス」は、必ずしも「内部」統制には限られない。社会システムを円滑・適切に確保するための仕組みとする考え方もある。

(出典)DX時代における企業のプライバシーガバナンスガイドブックver1.0(令和2年8月18日、総務省及び経済産業省)、Governance: A Very Short Introduction (Mark Bevir) 等

- 2021年5月に成立した**デジタル社会形成基本法**において、次のとおり規定されている。
 - ・ 「デジタル社会の形成に関する施策の策定に当たっては、**サイバーセキュリティ**(サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)第2条に規定するサイバーセキュリティをいう。第37条第2項第14号において同じ。)の確保、情報通信技術を用いた犯罪の防止、情報通信技術を用いた本人確認の信頼性の確保、情報の改変の防止、高度情報通信ネットワークの災害対策、個人情報保護その他の**国民が安心して高度情報通信ネットワークの利用及び情報通信技術を用いた情報の活用を行うことができるようにするために必要な措置**が講じられなければならない」(第33条)

- 電気通信事業法は、電気通信役務の円滑な提供を確保する（送信側から受信側に情報を確実に伝える）ことが利用者の利益の保護に直結するという考え方を基本として、「回線設置事業者」や、有料で利用者100万人以上のサービスを提供している「有料大規模事業者」を中心とする電気通信事業者に対し、電気通信設備の安全・信頼性を確保するための規律を課している。

<電気通信事業法による規律対象（イメージ）>



- ①回線設置事業者：電気通信回線設備を設置し、電気通信役務を提供する事業者（電気通信事業法第9条・第16条）
- ②有料大規模事業者：電気通信回線設備を設置せず、有料かつ利用者100万人以上の電気通信役務を提供する事業者（電気通信事業法第16条・第41条）
- ③回線非設置事業者：電気通信回線設備を設置せず、有料かつ利用者100万人未満又は無料の電気通信役務を提供する事業者（電気通信事業法第16条）
- ④その他の電気通信事業を営む者：電気通信回線設備を設置せず、他人の通信を媒介しない電気通信役務を提供する電気通信事業を営む者など、①、②及び③以外の電気通信事業を営む者。（電気通信事業法第164条第1項第1号から第3号まで）

※ 電気通信事業法による規律対象を模式的に表したイメージであり、実際のネットワークのレイヤ構造を正確に表したものではない。

※ 電気通信事業については、電気通信設備の仮想化（ソフトウェア化）・クラウド化等が進展し、グローバルプレーヤーを含む様々な事業者等の集合体によってサービスが提供されることもあるため、このイメージに当てはまらないケースも存在する。

検討の方向性(案)

I 電気通信事業ガバナンスの強化

- 電気通信事業を取り巻く環境が著しく変化するとともに同事業の重要性が高まりつつある中、電気通信事業法第1条の目的である「電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保」を引き続き実現していくためには、**電気通信事業を営む者が、デジタル社会の形成等におけるイノベーションの牽引や利用者の権利・利益の保護に向けて、主導的な役割を果たすことができるような環境整備を目指すことが必要。**
- そのため、デジタル社会における基幹的・中核的なインフラである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」として定義し、①事業者の内部統制によるガバナンスと②社会全体の仕組みによるガバナンスの両方の側面から、その強化に向けて取り組むべき対策に関する検討を進めていくべきではないか。

II 対策を講じるべき対象

- 情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス*の停止のリスクを低減するためには、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はないか。**
- 対策を講じるべき情報として、**通信の秘密や利用者に関する情報**(これらの情報の漏えい・不適正な取扱いによって、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るおそれが高まることから)のほか、**電気通信設備に関する情報であって漏えい時には電気通信役務の提供に支障を及ぼすおそれのある情報についても、対象とすることが適当ではないか。**
- 対策を講じるべき設備としては、従来対象としていた電気通信事業者自身が設置する伝送路を含む設備のほか、**他の事業者等の設備を組み合わせて通信サービスが提供される場合等、ネットワークを構成する設備の多様化を踏まえ、設備の全体像を整理した上で、対象を決めていくことが適当ではないか。**

※ 通信サービス:

電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供すること(電気通信事業法上の電気通信役務の定義と同じ。)

検討の方向性(案)

Ⅲ 対策の実施主体

- 情報の漏えい・不適正な取扱い等や通信サービス停止のリスクへの対策の実施主体は、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通信サービス提供者^{*1}とすることが適当ではないか。なお、設備を対象とした対策については、他の事業者等の設備を組み合わせる通信サービスが提供される場合等においては、ネットワークを構成する設備の全体像を整理した上で、適切な実施体制を構築することが必要ではないか。
- 社会的な影響が大きい又は公共性が高いと考えられる通信サービス提供者を中心として、リスクに応じて対策の実施主体を考えるべきではないか。

Ⅳ 電気通信事業ガバナンス確保の促進

- Ⅱ、Ⅲの対策を適切に実施するに当たり、①事業者の内部統制によるガバナンス、②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として、以下のような検討を進めていくべきではないか。
 - ①事業者の内部統制によるガバナンス
 - 電気通信事業は、技術の進展が著しいことから、その進展を阻害しないという観点への配慮が必要。そのため、「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、電気通信事業を取り巻く環境の変化によって顕在化した新たなリスクへの対応として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すべきではないか。
 - ②社会全体の仕組みによるガバナンス
 - グローバルプレーヤーを含む様々な事業者等の集合体によって通信サービスが提供される環境下においては、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るおそれを単独の事業者側において対処することが困難になってきていると考えられることから、政府による規制・ガイドライン等の新たな枠組みを構築し各事業者の取組や事業者間の連携・協力を推進していくなど、政府も関与する共同規制^{*2}等の仕組みによって、①の事業者自らによる取組を促進していくという方向を目指すべきではないか。

※1 通信サービス提供者:利用者との通信サービスの利用に係る契約を締結するなど、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者

※2 共同規制:「立法機関によって定義された目的の達成を、その分野で活動する主体(経済的主体や社会的パートナー、NGOや共同体などを含む)に委ねる法的措置のメカニズム」と定義され、民間の自主規制とそれに対する一定の政府補強措置により問題の解決や抑止を図る規制手法(出典:内閣府「平成25年度諸外国における有害環境への法規制及び非行防止対策等に関する実態調査研究報告書」)